

- Quezada, D. R., 1993. Las unidades de producción pesqueras ejidales en Yucatán. Ph. D. Dep. Anthropologie, Université Laval.
- SAGARPA, 2004. Datos estadísticos sobre el sector pesquero en Yucatán. Administración de pesquerías. Mérida, Yucatán.
- SALAS, S. Y R. TORRES, 1997. Factors affecting management in a Mexican fishery, p. 767-771. *In*: D.A. Handcock, A. Smith, A. Grant and J. P. Beumer (eds.) *Developing and Sustaining World Fisheries Resources. The State of the Science and Management*. CSIRO, Australia.
- Salas, S., Bello, J. Ríos, V. Cabrera, M. A., Rivas R. y A. Santamaría, 2005. Programa Maestro del Sistema-Producto de las pesquerías de langosta en Yucatán. CONAPESCA-SAGARPA-CINVESTAV, Mérida, Yucatán.
- Salas, S., Mexicano, G., y M. Cabrera, 2006. ¿Hacia dónde van las pesquerías en Yucatán? Tendencias, Retos y Perspectivas. CINVESTAV, Mérida, Yucatán.
- Secretaría de Pesca. 1993-1994 Anuarios Estadísticos. Delegación Yucatán.
- SEMARNAT, 2006b. Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México. Estrategias para su Conservación y Uso Sustentable, México, D. F.
- Soberanes, F. J. L., 1994. Historia contemporánea de la legislación pesquera en México, p. 1-25. *In*: González, O. M. y M. A. Garita. (coordinadores). *El régimen jurídico de la pesca en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie “G” Estudios doctrinales. No. 150.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **La actividad turística internacional y su repercusión en la población de Quintana Roo**

*Bonnie Campos, Ligia Sierra y Yuri Balam*

### **Introducción**

Quintana Roo es un territorio que abarca 51 mil kilómetros cuadrados, dividido políticamente en ocho municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas, Cozumel y Solidaridad. Según cifras del INEGI, al cuarto trimestre del 2006 en Quintana Roo vivían un millón 192 mil 338 personas, de las cuales, 49.12% eran mujeres y 50.88% hombres. En este territorio la dinámica de crecimiento poblacional ronda en el 4.7% anual, lo que representa una disminución ya que en el 2005 esa tasa fue de 5.2%; situación asociada a los fenómenos meteorológicos.

La población económicamente activa (PEA) de Quintana Roo para el año 2006 fue de casi 582 mil 873 personas, de las cuales, sólo 14 mil 960 estaban desocupadas, es decir, un índice de desocupación de 2.56%, el cual es menor a la media nacional (3.60%). Estos datos revelan la estabilidad laboral en la entidad.

Durante 2006, Quintana Roo registró una inversión de 155 millones de dólares provenientes de empresas extranjeras, lo que equivale a 26.6% de la inversión captada por los estados del Golfo y el Caribe de México. Además, más de 2 mil empresas asentadas en la entidad son de capital extranjero.

En cuanto al turismo, tan sólo cuatro rubros de este sector representan un mercado de consumo superior a los 800 millones de dólares. La entidad aporta el 33% del total de divisas que ingresan a México por la actividad turística, que en 2006 generó ingresos por más de 3,864 millones de dólares. Quintana Roo es uno de los principales destinos del turismo nacional y extranjero, el cual genera una afluencia de 10 millones de turistas que llegan a los cuatro destinos de cruceros de la entidad. Cuenta con una gran infraestructura de servicios con más de 64 mil cuartos de hotel (equivalentes a 12% de las habitaciones de todo el país), que van desde pequeñas posadas hasta hoteles de gran turismo, así como grupos de restauranteros, arrendadoras automotrices, agencias de viajes, casas de cambio y servicios financieros, entre otros.

A continuación se presenta la [Tabla 1](#) con los indicadores que maneja oficialmente la Secretaría de Turismo de México, la cual ejemplifica con claridad la manera como el turismo masivo ha sido el elemento fundamental para el desarrollo del estado y lo seguirá siendo en el futuro.

**Tabla 1. Derrama económica en los principales destinos turísticos del Caribe mexicano, 2003-2004.**

Destino	Derrama económica en millones de dólares (EUA)	
	2003	2004
Cancún	\$2,708,913	\$2,064,64
Cozumel	\$417,26	\$454,92
Riviera Maya	\$1,292,01	\$1,540,82
Isla Mujeres	\$38,99	\$53,32
Chetumal	\$18,21	\$24,87
Total estatal	\$3,803,52	\$4,138,57
Tipo de cambio por dólar	\$10.76 pesos	\$11.29 pesos

Destino	Gasto promedio por visitante en el año 2003	
	Turismo convencional	Turismo de cruceros
Cancún	\$611.00	-----
Cozumel	\$538.00	\$82.00
Riviera Maya	\$630.00	\$82.00
Isla Mujeres	\$266.00	-----
Chetumal	\$80.00	-----

El Estado de Quintana Roo cerró el año 2006 con una tendencia al crecimiento del turismo de masas. La afluencia de turistas se incrementó respecto a los años 2004 y 2005, así como la derrama generada y la ocupación hotelera, como se puede ver en la [Tabla 2](#)<sup>1</sup>.

Es un hecho que la inversión turística en Quintana Roo ha generado una expansión espacial del turismo en masa que prefiere los espacios periféricos a las aglomeraciones urbanas. La mayoría de las costas, particularmente en los trópicos, forma parte de regiones con una economía agraria o de pesca en pequeña escala, de suerte que las consecuencias de la expansión acelerada de instalaciones turísticas son evidentes: la potencial explotación de recursos naturales, la infraestructura, las conexiones en el mercado, las relaciones con la población establecida y las influencias socio-culturales ejercidas sobre ella (Hiernaux, 1989:77).

Es a partir de los años setenta cuando se inician las inversiones masivas en el estado durante el sexenio del presidente Luis Echeverría con la creación de FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo). Cancún es un claro ejemplo de que la base de la evolución turística se da a partir de la iniciativa del Estado de construir infraestructura de carreteras y aeropuertos (Hiernaux, 1989:81). Otro ejemplo es Cozumel, considerada una isla turística con grandes inversiones internacionales por el turismo de cruceros, si bien, la construcción del aeropuerto no respondió al turismo, sino para alojar una base aérea en la Segunda Guerra Mundial por su importante posición geográfica.

**Tabla 2. Derrama generada y ocupación hotelera en Quintana Roo 2004 - 2006.**

Año	2006*	2005	2004
Turistas	1,238,737	1,208,124	1,358,434
Derrama en millones de dólares	798.31	750.91	814.83
Ocupación	73.6%	69.79%	76.05%

\* Proyección calculada para los meses de julio y agosto. Fuente: Secretaría de Turismo.

<sup>1</sup> "Afluencia a Quintana Roo y comparativo". Novedades de Quintana Roo, Cancún, Q. Roo, martes 11 de julio de 2006, p. 10

Quintana Roo -Cancún-Riviera Maya-Costa Maya- representa la creación de una zona turística por iniciativa del Estado en lo que respecta a planeación integral, contratación de capitales y construcción de infraestructura.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con este tipo de inversiones son:

- 1) Ganar turistas extranjeros y, por ende, percibir una cantidad mayor de divisas.
- 2) Contribuir a la descentralización de actividades económicas y mejorar así la estructura regional en los espacios periféricos.

El otro elemento que adquiere importancia son las corrientes migratorias hacia los nuevos centros turísticos, como se señalará con más detalle.

## **Antecedentes históricos<sup>2</sup>**

La historia migratoria del Estado de Quintana Roo muestra un encadenamiento de acontecimientos que van de los años cuarenta a la actualidad. El proceso de crecimiento y consolidación genera condiciones de desigualdad regional y de un desequilibrio en el desarrollo económico.

El origen de Cancún como polo de desarrollo turístico y la definición de estado en 1974 de lo que era el territorio de Quintana Roo han generado en el entorno social y natural modificaciones significativas, que van desde el crecimiento de la infraestructura hasta la devastación de espacios naturales justificada por la necesidad de servicios.

Las políticas económicas y socioculturales del país parten del centro de la federación hacia los territorios estatales y municipales. La política económica se sustentó durante mucho tiempo en dos criterios: 1) el proteccionismo económico que desincentivaba la importación y orientaba la producción y el consumo hacia la exportación; 2) la consolidación del país como nación independiente y posrevolucionaria que miraba como objetivos primordiales la construcción de la identidad nacional, la definición del territorio y sus fronteras estables y el control de los diversos recursos naturales. Más recientemente, a fines de la década de los setenta, comenzó a desarrollarse un proceso de liberalismo económico impulsado que introdujo nuevas relaciones de intercambio y consumo, propició y privilegió la importación respecto a la producción nacional y dio impulso a ciertas áreas productivas para la exportación.

<sup>2</sup> “Este apartado es parte del libro *Mayas migrantes en Cancún, Quintana Roo*, cuya edición será en 2007.

El objetivo del pensamiento político-económico de liberalización buscaba integrar capitales internacionales para fomentar y motivar el crecimiento y el desarrollo interno. Las estrategias se definieron en varios sentidos, desde la industria orientada al abastecimiento de mercados internacionales -representados por las grandes transnacionales hasta las maquiladoras -que se establecieron en las fronteras norte y sur. En el campo se apoyó la introducción de tecnología extranjera a través del financiamiento a los ejidos<sup>3</sup>; proceso que, no obstante, se fue debilitando hasta llegar a la política de privatización de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, desde los años sesenta surgen en México las inquietudes y motivaciones para estructurar un esquema de turismo-divisas. Entre las primeras estrategias de trabajo se realizó un diagnóstico de la actividad en los contextos internacional, nacional y regional. Los resultados mostraron el atraso y la falta de coherencia en la promoción y consolidación de la actividad turística para hacerla rentable: el único vínculo nacional con el extranjero, como oferta respaldada con infraestructura, era Acapulco, en Guerrero. Este diagnóstico condujo a la necesidad de generar polos de atracción turística, para lo cual se trabajó en la búsqueda de escenarios con características ricas en atractivos naturales y con posibilidades de conexión internacional. En especial se tomaron en cuenta espacios deshabitados o de escasa densidad demográfica, con ventajas para el desarrollo y pocos problemas de competencia u obstáculos que impidieran el uso y acaparamiento de las tierras para los proyectos, y en los que fuera factible asumir las decisiones económicas y políticas.

Aunque el presidente Gustavo Díaz Ordaz aprobó el proyecto de desarrollo turístico nacional, no fue sino hasta el sexenio del presidente Luis Echeverría que el proyecto comenzó a concretarse.

Por otra parte, una gran parte de la población indígena de Yucatán, expulsada de la agroindustria henequenera a causa de su declive, tuvo también como opción inmediata

la inserción laboral en la industria de la construcción en Cancún. La expansión de esta actividad que demandaba en forma creciente ciertos oficios, como el de peón de albañil, fue el principal mecanismo de enlace laboral de la población desplazada al nuevo centro turístico. Si bien desde 1974 esta población se insertó básicamente en la industria de la construcción, con el paso del tiempo se ha ido integrando a

<sup>3</sup> Para fines de censo nacional se “considera ejido o nuevo centro de población ejidal a aquellos que, con posterioridad a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, ‘de hecho’ dispongan de un conjunto de tierras, bosques o aguas para el usufructo de un grupo de población campesina, independientemente de que haya o no resolución presidencial; del tipo de régimen de tenencia de la tierra; del tipo de actividad que en ellos se realice y del municipio o municipios en que se encuentren” (INEGI, 2000:152).

actividades más calificadas, sobre todo en el caso de las nuevas generaciones cuya socialización primaria ha ocurrido en Cancún y donde la escuela pública ha cubierto sus demandas de educación formal.

Empero, no todos los migrantes han resultado beneficiados por el crecimiento de la infraestructura social en este polo turístico. Hay que considerar a quienes no trasladaron su residencia permanente y continúan viajando por periodos semanales o mensuales desde sus pueblos de origen donde continúan apegados a su antiguo modo de vida agrícola.

Es notoria la diversidad de tiempos y tipos de migración, pero se puede advertir una calificación de la mano de obra empleada en el sector terciario que ha seguido creciendo. Por su parte, la demanda de peones para la construcción ha disminuido en la ciudad, pero no en la zona debido al nuevo desarrollo de otros asentamientos turísticos como Playa del Carmen. Es importante señalar que Cancún no sólo atrajo migrantes rurales; otro sector importante de migrantes provino de las zonas urbanas para cubrir un amplio sector de los servicios, tanto turísticos como burocráticos. Esta población procedió de toda la península yucateca, así como de diversas partes del país, sobre todo de la capital de la República.

De igual manera, para poder contextualizar la selección del Estado de Quintana Roo con el propósito de convertirlo en polo turístico, es necesario hacer un recuento de su trayectoria histórica y de las características que motivaron dicha selección. En la segunda mitad del siglo XIX, la parte central del territorio de Quintana Roo sirvió de refugio a una amplia población indígena maya rebelde que se levantó en armas en 1847 en el episodio conocido como la Guerra de Castas (Falcón, 2002:203-221). Los mayas crucoob u “hombres de la cruz”, como se les conoce actualmente, fueron especialmente rebeldes a las imposiciones externas y a la dominación y explotación de sus recursos, sobre todo de la selva trabajada por ellos. A finales de ese siglo su entorno de libertad se vería amenazado por las extensas concesiones forestales que el gobierno federal comenzó a otorgar con el propósito de colonizar áreas de escasa densidad demográfica. Por otra parte, en el sur los recursos de la selva también eran disputados por los habitantes de la colonia británica asentada en el actual Belice, que establecían acuerdos con los rebeldes para la explotación forestal de algunas áreas.

En ese contexto de conflicto cada grupo establecía sus propios límites territoriales y de dominio. En 1892, la delimitación de la frontera con Belice, con el Tratado de Límites Spencer-Mariscal, les cerró a los ingleses las posibilidades de extracción de materias primas. Por otra parte, en 1901 sobrevino la caída de la capital rebelde Chan Santa cruz (actualmente Felipe carrillo Puerto); la construcción de un cuartel militar en

el centro del territorio *cruzoob* estableció un espacio de paz “negociada” con los indígenas insurrectos de esa zona. Sin embargo, esa paz no significó el total reconocimiento de los mayas al dominio por parte del gobierno federal. Después de la derrota militar de los mayas rebeldes continuaron las concesiones forestales a nacionales y extranjeros. Como en otras zonas del país, la Revolución Mexicana de 1910-1920 no tuvo marcada influencia en Quintana Roo; la dotación de tierra a los campesinos no fue una realidad hasta tiempo después. En 1915, durante la Revolución, una ley agraria de carácter nacional abrió la posibilidad de cambios en la tenencia de la tierra y se expropiaron los latifundios para repartir la tierra a los campesinos del país. Con base en el Artículo 27 de la nueva Constitución nacional de 1917 referente a la propiedad de la tierra y los recursos naturales, entre 1920 y 1960 se llevó a cabo la conocida Reforma Agraria que tuvo como acción central la formación de ejidos en los pueblos. Aunque se ha debatido el carácter de la Reforma Agraria es innegable que logró la desarticulación de los latifundios y trasladó importantes fracciones de tierra a manos de numerosos campesinos.

En la zona maya de Quintana Roo la segregación social continuó siendo una condición fundamental para los mayas rebeldes. En 1945, ya en condiciones límite de subsistencia, solicitaron servicios e infraestructura al Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, y como resultado de sus demandas se estableció un programa de abastecimiento de cisternas y apoyos económicos para la precaria industrialización de la región. Durante las primeras décadas del siglo XX fue muy lento el crecimiento demográfico tanto en la zona maya como en todo Quintana Roo; la migración tenía un carácter discontinuo, por lo que se seguía viendo el extenso territorio como un espacio vacío<sup>4</sup>. Sin embargo, las políticas federales de reacomodo de población y explotación de recursos internos suscitaron una primera iniciativa de colonización dirigida a partir de 1960, la cual tuvo su escenario en la parte sur de Quintana Roo con los objetivos de consolidar la frontera frágil y poco clara con Belice y hacer productivas las tierras nacionales baldías. Algunos de los programas que se establecieron para impulsar la producción en ese contexto de colonización hoy se ven como fantasmas fracasados, tales son los casos de la agroindustria arrocerera y el programa ganadero, aunque el proyecto de un ingenio azucarero terminó consolidándose como una de las fuertes actividades de los colonos.

Durante esos años de consolidación de la población y de lento pero sostenido crecimiento económico, los habitantes locales de la zona sur, en especial los de la

<sup>4</sup> Según los datos estadísticos de la COESPO, Quintana Roo en 1910 tenía una población de 9,109 habitantes. En el año 1965, Quintana Roo contaba con un territorio de 58,843 kilómetros cuadrados y una población de 50,169 personas. Hay que recordar que fue en el año de 1974 cuando el territorio se convierte en Estado libre y soberano con una población de 88,150 habitantes.

ciudad capital Chetumal, estaban ligados al comercio de importaciones a través del puerto de altura de Belice. Este comercio de concesión federal a los territorios de escasa población del país propició, en contra de lo que se esperaba, la monoactividad y por tanto una alta dependencia hacia una sola actividad. Los comerciantes de Chetumal vivieron durante muchos años en torno a la importación y venta simple de mercancías atractivas a los habitantes de otras partes del país. El contrabando y la informalidad se desarrollaron a su alrededor, y la política económica nacional sustentada en el proteccionismo propiciaba esta importancia relativa de una vía de ingreso de importaciones.

Con el cambio de rumbo en el modelo económico hacia la liberalización y la construcción de un “polo de desarrollo” como Cancún, las cosas empezaron a variar para los habitantes locales. Los productos de importación dejaron de jugar un papel primordial para Chetumal porque todo el país se encontraba ya inundado de ellos, y con el turismo la participación de la naciente economía terciaria indujo a la transformación de la actividad principal del estado, aunque de igual manera con la tendencia a una sola actividad. Asimismo, en la mitad de los años setenta cobraron auge las políticas de migración dirigida. Provenientes de los estados del norte del país y con trayectoria laboral diversa, arribaron migrantes esperanzados en la promesa de encontrar tierras y recursos para establecer su residencia.

La zona de Río Hondo en el sur, al igual que el interior del municipio de Othón P. Blanco, fueron las áreas seleccionadas para establecer a esta nueva población, con la cual se generaron más centros de población ejidal con características diversas. Esta corriente migratoria propició dos condiciones en el territorio de Quintana Roo: a) el número suficiente de habitantes para ser elevado a categoría de entidad federativa con plenos derechos en el contexto de la nación mexicana; y b) una marcada división entre nativos predominantemente mayas y colonos, diferentes no sólo en sus modos de vida sino también por las actividades productivas y apoyos recibidos. Esta última condición se observa muy claramente en la frontera de México con Belice cuando se miran los asentamientos a lo largo de la carretera Chetumal-La Unión. De un lado se ubican los colonos dedicados primordialmente a la actividad cañera y con viviendas construidas con materiales duraderos, y del otro se puede ver a los nativos mayas dedicados a la milpa o agricultura tradicional del maíz con viviendas hechas de materiales perecederos.

Estas condiciones de pluralidad étnica, colonización y fomento de proyectos económicos, enmarcaron el origen de un polo de desarrollo turístico de origen más externo que interno y que buscaba básicamente la diversificación económica y respuestas a nivel nacional, regional y local. Actualmente, el turismo y lo que esta actividad masiva implica para el desarrollo del estado de Quintana Roo, es algo que todavía se va definiendo y las consecuencias se verán en muchos de los temas sociales aún pendientes.

## **Migración y enfoque analítico**

Las migraciones como factor de desplazamiento han sido abordadas por diversas disciplinas como la demografía y la sociología, además de la perspectiva antropológica que busca dar cuenta de los factores y repercusiones que se observan en las personas, desde el impacto cultural resultado del contacto entre diferentes, hasta las reelaboraciones y ajustes que se recrean en ambientes distintos al propio. Para explicar nuestra perspectiva se ha elaborado un texto sobre el concepto de migración y su influencia en la percepción tanto de los locales como de los migrantes (Sierra, 2005).

El trabajo del colectivo IOE presenta una revisión sobre los tipos de enfoques teóricos que se han generado del concepto migración. A partir de las dos vertientes de análisis más discutidas, los autores develan la necesidad de realizar estudios que incluyan ambas.

El colectivo denomina individualista a la primera vertiente, pues se sustenta en la presunción de que la toma libre de decisiones por parte de los individuos particulares es el fundamento de la migración: son ellos quienes evalúan las ventajas y desventajas de residir en uno u otro lugar; pero esta vertiente no considera la historicidad de sus

propios conceptos. A la segunda la denomina estructuralista, pues considera la migración como un conjunto dinámico integrado por dos o más puntos de referencia y vinculados por los flujos humanos. Desde esta óptica no son los individuos sino que es el sistema y sus elementos los que determinan la migración; proceso que sólo puede ser comprendido a partir de un análisis histórico.

A partir de las aportaciones de ambas vertientes, el colectivo propone un esquema que considera cuatro dimensiones: a) el análisis histórico que contribuye a explicar las formas de emigración; b) el análisis estructural (economía política) a través de la internacionalización económica y de los mensajes; c) el ideológico-cultural que considera las formas en que se percibe la realidad, los recursos en manos de los actores y los elementos promovidos o reprimidos por el orden social dominante; y d) las redes sociales migratorias, por cuanto todo individuo está permanentemente en contacto con otras personas desde una posición determinada y este conjunto de relaciones establece una red. A partir de estas dimensiones destacan la multidimensionalidad implícita en las migraciones internacionales, haciendo énfasis en tres tipos de vínculos entre las sociedades de origen y destino: a) los tangibles, es decir, las relaciones económicas y políticas, la información y los regalos entre los polos migratorios; b) los regulatorios, o sea, las políticas establecidas sobre migración y turismo, la aceptación de los extraños y su valoración, así como los lazos de parentesco, vecindad, comunidad étnica o nacionalidad; y c) los relacionales o de posición de los elementos del sistema migratorio, como es la dependencia económica y política. Llama la atención la exposición de los autores sobre las imágenes y diferencias que se establecen entre los extranjeros y los nativos, y cómo se consolidan en el sentido común como algo que siempre ha existido y que tiene que ser siempre así. Para los autores, en definitiva, la cuestión migratoria se reduce a la cuestión democrática (IOE, 1999:209-213; 2002:27-34).

Por otra parte, para comprender a nivel global el movimiento de la fuerza de trabajo es preciso integrarlo al desarrollo histórico del capitalismo. Para ello retomamos los planteamientos de Immanuel Wallerstein cuando señala que este sistema mundial posee límites, estructuras, grupos, miembros, reglas de legitimación y coherencia, y lo que lo caracteriza es que la vida en su seno está en gran medida autoincluida y su desarrollo es interno; la autoinclusión está basada en una división extensiva del trabajo con una multiplicidad de culturas. Tiene la peculiaridad de ser un sistema moderno en una economía-mundo, conteniendo dentro de sus límites múltiples sistemas políticos (Wallerstein, 1979:489-491).

Para explicar su visión sobre la distribución del trabajo en la economía-mundo, Wallerstein señala que la etnización de la vida comunitaria en el capitalismo histórico ha propiciado la concentración de ciertos papeles ocupacionales y económicos en determinados grupos étnicos, y estos repartos han variado con el tiempo. La etnización de la fuerza de trabajo mundial ha generado tres consecuencias que han influido en el funcionamiento de la economía-mundo. En primer lugar, la reproducción de la fuerza de trabajo para cada categoría y la movilidad que ha sido facilitada y no dificultada por la etnia. En segundo término, un mecanismo de socialización para la formación de la mano de obra en tareas ocupacionales dentro de unidades domésticas étnicamente definidas. Y en tercer lugar, la consolidación de la etnización de los papeles ocupacionales y económicos facilitando la distribución de la renta global revestida por la legitimación de la tradición (Wallerstein, 1988:66-68).

El crecimiento explosivo de la actividad turística coincidió con la decadencia de las actividades económicas tradicionales de los habitantes del centro de Quintana Roo.



Identificada por algunos antropólogos, esta decadencia hace referencia al empobrecimiento de la tierra para la producción agrícola, la escasez de recursos forestales como el chicle y la madera, e incluso la falta de animales silvestres que en el pasado servían de alimento en una economía de autoconsumo, a lo que habría que sumar la restricción a la pesca por disposición gubernamental en algunas comunidades mayas pesqueras.

Hostettler identifica estos cambios básicamente con la apertura de nuevas carreteras<sup>5</sup>, las cuales permitieron la integración de la región a las redes de comunicación e intercambio con el estado nacional (venta de chicle, productos forestales, hortalizas, animales de corral, madera), y la transformación constante de una economía de subsistencia usualmente dirigida “hacia adentro” en un sistema productivo orientado “hacia afuera”, es decir, hacia el mercado regional. La cada vez mayor integración hacia el estado nacional, las modificaciones económicas y los cambios demográficos aumentaron la presión sobre los recursos naturales motivando un acelerado deterioro de la base de la economía de subsistencia (Hostettler, 1996:49-50).

Mientras que en otros estados la reforma agraria benefició a miles de campesinos dotándolos de tierras, en Quintana Roo la tierra que pertenecía a los mayas comenzó a dotarse en forma de ejidos a partir de los años treinta y cuarenta del siglo pasado a campesinos provenientes de otros estados del país, motivando la migración hacia el estado y aumentando la población mestiza en detrimento de sus dueños originales.

Cada proceso migratorio tiene escenarios diferentes y características particulares que le dan su propio sentido social. En los diversos espacios del mundo, los Estados han desarrollado políticas de asimilación e integración a los estilos de vida de los locales, y por otra parte existen propuestas de conjugar las diferencias y generar estilos de convivencia social, donde cada cultura sea protagonista y actor participativo en la construcción de las nuevas relaciones e interacciones entre las personas en el ámbito de la sociedad receptora.

No obstante, esta reflexión deja de lado el hecho de que permanentemente han existido grupos de dominación sobre otros grupos, lo cual es patente en la práctica y vida cotidiana de los espacios o territorios migratorios. La anhelada armonía en la convivencia pluricultural no se ha podido recrear en la práctica debido a que la desigualdad, la fragmentación y el conflicto son parte de la vida cotidiana entre los grupos y personas. Sobre este tema, Ulf Hannerz señala que gran parte de la diversidad no es simplemente antigua ni está en declive, sino que también es nueva diversidad generada por la ecúmene global. Además, nos presenta la perspectiva de las ciudades mundiales a las cuales define como lugares en sí mismos y parte de los nudos en los sistemas de redes, cuya organización depende de las relaciones locales a la vez que

<sup>5</sup> Para los mayas la apertura de caminos no sólo fue un hecho material, sino una alocución simbólica de abrir los caminos “cerrados” desde la “época de la esclavitud”, lo que significó un rompimiento hacia la actual “época de la libertad” (Hostettler, 1996:49-50).

de las transnacionales. Consideradas mercados culturales, este tipo de ciudades tiene un sinnúmero de especialistas de la expresión (Hannerz, 1996:205-219).

Es en los contextos urbanos donde se advierte con mayor énfasis la pluralidad y la “ley del más fuerte”. Los esquemas modernizadores que se filtran desde lo global hasta las sociedades locales le dan sentido a las percepciones, intereses y estereotipos de los

migrantes. En este mundo moderno, la concentración de múltiples servicios y mejores ingresos especialmente en las ciudades, hace a éstas merecedoras de ser seleccionadas. Pero para el migrante no sólo es importante el espacio urbano, sino también los criterios de la región o el país en el cual se pretende alojar y del cual sale.

## **Retos del turismo internacional**

De ser territorio federal con apenas 50,000 habitantes en 1960, dependiente, étnicamente homogéneo, agrícola y aislado, el hoy estado de Quintana Roo cuenta ahora con aproximadamente un millón de habitantes, y se ha transformado en una región sustentada en la industria terciaria -principalmente del sector turístico-, étnicamente heterogénea y marcada por profundos contrastes económicos resultado de la aplicación de proyectos masivos de obras públicas y del desarrollo hotelero, los parques temáticos, los supermercados y las franquicias extranjeras. En este sentido, el proceso de globalización ha tenido en el turismo uno de sus principales diseminadores al permear a las poblaciones locales con costumbres, modas y formas de vestir diferentes a las propias.

Así, mientras para algunos autores la globalización representa una nueva etapa de la economía mundial a partir de la irrupción generalizada de los medios masivos de comunicación en todo el orbe, para otros es solamente una etapa más del desarrollo del sistema capitalista que ante la caída de los regímenes socialistas prevalece en el mundo sin ningún obstáculo.

El caso de Quintana Roo es por tanto *sui géneris* en el país. De 1974 a 2007, en poco más de 30 años, tuvo un aumento poblacional de más del 900%, resultado principalmente del fenómeno migratorio que constituye uno de los más acelerados del mundo en un país en tiempos de paz. El turismo masivo arroja cifras impresionantes para este estado aún pequeño en población.

El aeropuerto internacional de Cancún es el segundo del país en operaciones aeronáuticas, sólo superado por el de la poblada Ciudad de México, capital del país, pero es el primero en Latinoamérica por su movimiento de pasajeros. Esto ha motivado la iniciativa de construir un nuevo aeropuerto internacional en el sur, en la denominada Riviera Maya, cerca de la población de Tulum en el municipio de Solidaridad, con la proyección de recibir de dos a tres millones de turistas anuales apenas en su inicio de operaciones. Por su parte, los niveles de ingreso, ocupación, migración, servicios e infraestructura en el estado se encuentran en general por arriba de la media nacional. El movimiento de cruceros es el mayor del país y el de mayor crecimiento en el mundo. La entidad posee una extensión territorial en su mayor parte despoblada, también mayor que la media nacional. Uno de los factores que motiva la inversión tanto nacional como extranjera es el hecho de que su costa alberga, a decir del turismo internacional, algunas de las playas más bellas del mundo, además de contar con una exuberante selva y un clima benigno la mayor parte del año.

No se puede dejar de mencionar que Quintana Roo recibe más beneficios por concepto de su actividad turística que algunas de las potencias turísticas de la región del llamado Caribe insular, como Cuba, República Dominicana, Puerto Rico o Jamaica, tanto en lo que se refiere a derrama económica y número de visitantes, como a infraestructura medida por el número de hoteles registrados y por el número de cuartos construidos, los cuales ascendieron a más de 60,000 al finalizar 2006, a pesar de los

daños sufridos por huracanes, particularmente el Wilma que en 2005 ocasionó las mayores pérdidas provocadas por un fenómeno natural en la historia de México.

En contraste, podemos enumerar algunos de los principales problemas que el turismo y la migración masiva han originado:

- a) Resultado del rápido crecimiento poblacional, una falta de atención y cobertura de servicios públicos como agua potable, drenaje, vivienda, educación, transporte y manejo correcto de la basura primordialmente en los sitios donde la migración es un factor incontrolable: primero Cancún y ahora el municipio de Solidaridad.
- b) Los índices de delincuencia han aumentado sustancialmente, principalmente los referentes al crimen organizado: el narcotráfico y las bandas de secuestradores y extorsionadores que operan en el norte del estado y específicamente en la ciudad de Cancún.
- c) La llegada de empresas extranjeras para operar en los destinos turísticos ha disparado los precios de la tierra y la plusvalía, generando especulación, acaparamiento e intermediarismo que son aprovechados en última instancia por firmas de bienes raíces que ya están definiendo las reglas locales de la oferta y la demanda.
- d) Una ausencia de cohesión social entre la población de los destinos turísticos, y una gran competencia por los puestos de trabajo mejor remunerados; la población es tan heterogénea que aún se ven grupos divididos según su estado e incluso su nacionalidad de origen. Esto ha motivado en la población local el sentimiento de que se le despoja y se le margina del desarrollo y de las mejores oportunidades, además de que no se le respetan los derechos adquiridos por su calidad de nativos y, por el contrario, se beneficia a “los que vienen de afuera”.
- e) La desigualdad social también es un fenómeno que se observa en el evidente contraste entre zonas de alto desarrollo y zonas de alta marginalidad: las “regiones” o zonas periféricas de Cancún respecto a las “supermanzanas” del centro de la ciudad y la zona hotelera; las colonias marginadas de Playa del Carmen -como la Luis Donaldo Colosio- respecto a complejos residenciales de lujo -como Playacar. Y a mayor escala, los espacios reservados a los lugares denominados de Gran Turismo diseminados principalmente en la zona hotelera de Cancún y la Riviera Maya respecto a las zonas marginadas tanto rurales como urbanas de todo el estado. A este problema hay que agregar la marginación que padecen los mayas actuales respecto a otros grupos sociales de la entidad, motivada por la discriminación que aún persiste en varios lugares del país.

## Conclusiones

En síntesis, para poder explicar los procesos migratorios tenemos que recurrir a algunos de sus fundamentos. El geográfico-histórico, el cual revela a largo plazo las modificaciones y condiciones desiguales entre el desarrollo económico y las condiciones políticas de los continentes, países y regiones. Por otro lado, los aspectos que tienen que ver con la percepción social de los migrantes sobre sus posibles condiciones en los lugares de arribo, no sólo como individuos, sino como grupos que ven como perspectiva idónea su traslado. Por último, las diferencias que la estructura del sistema genera en las diversas regiones, lo que para los migrantes hace atractivos ciertos espacios para establecer su vida laboral y cotidiana.

Estos fundamentos generales le dan sentido y contenido a los movimientos migratorios en tiempo y espacio, y generan la construcción -en la que intervienen tanto los locales como los migrantes- de escenarios sociales que inciden en los siguientes procesos migratorios.

México en general y particularmente el estado de Quintana Roo han incursionado positivamente en el mercado turístico mundial y han fortalecido la demanda de los segmentos del turismo doméstico. Las estadísticas claramente indican los resultados económicos derivados del turismo internacional.

Quintana Roo presenta, entonces, una vocación enfocada al desarrollo del turismo. Es importante, sin embargo, que diversifique otras actividades de tal suerte que no dependa exclusivamente de la actividad turística. En la medida en que, paralelamente al desarrollo turístico, el estado fortalezca otras actividades económicas como la agricultura, la pesca, la ganadería y los servicios, sin duda alguna habrá mayores oportunidades para el fortalecimiento de su economía. De antemano sabemos que el turismo genera empleos directos e indirectos, así como inversiones, divisas y desarrollo local y regional, además de mejorar la calidad de vida de los habitantes, por ello es importante consolidar y participar activamente en su planeación y desarrollo.

Durante la última década, el impacto de los procesos de globalización se manifiesta en la transformación de las diferentes regiones del país. Esto ha modificado el modelo de desarrollo que había prevalecido hasta hace pocos años sustentado en grandes obras de infraestructura subsidiadas por el Estado.

Actualmente se pretenden generar las condiciones necesarias para la inversión privada de acuerdo a la demanda de los mercados mundiales, mientras que el Estado se asume solamente como un elemento regulador de la actividad económica. No obstante, en este proceso de inversión se hace necesaria una estrategia acorde entre los grandes cambios a nivel mundial y los procesos de desarrollo propios de las regiones que empiezan a sufrir este proceso.

El turismo masivo se ha convertido en una de las actividades económicas en las que se ha privilegiado la inversión privada; hoy es la segunda actividad económica generadora de divisas del país, solamente superada por la producción manufacturera. En este renglón el turismo ha superado incluso a la industria petrolera.

La gran desigualdad social existente en Quintana Roo, aunada a una diferenciación cultural, es evidente en las tres regiones geográficas en las que se divide el estado: la región norte, turística y con un ingreso per cápita superior al nacional; la zona centro o zona maya, marginada del desarrollo en general y con niveles de pobreza similares a los de los estados más pobres del país; y la zona sur, con un pasado de bienestar que resultaba de la venta de productos de importación a intermediarios de prácticamente todo el sureste mexicano, y que ahora se mantiene por la burocracia federal y estatal que reside en Chetumal, la ciudad capital. Visto desde esta perspectiva, podemos afirmar que el turismo como actividad económica ha permitido el desarrollo de algunos estratos de la población y de ciertas zonas del estado, pero genera flujos migratorios tan extendidos que le dificultan al gobierno atender la explosiva demanda de servicios de estas corrientes de personas en busca de trabajo.

De igual manera, se debe atender de manera urgente el alto índice delictivo que parece prosperar en la ciudad de Cancún en razón de la heterogeneidad de su población y el alto nivel de vida de algunos sectores.

## **Bibliografía**

- Asociación de Hoteles y Moteles de Cancún y Cozumel, 2002.
- Administración Portuaria Integral del estado de Quintana Roo, Cancún, Q. Roo, 2001.
- Colectivo IOE, 1999. Hacia una visión integral de las migraciones como fenómeno social. *In: Inmigrantes, trabajadores. Cuadernos: Una visión de las migraciones desde España*, Edit. Universidad de Valencia, España, 1999.
- Colectivo IOE, 2002. ¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Una propuesta teórico-metodológica. *In: Francisco Checa (ed.) Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*, Edit. Icaria, España.
- Hannerz, U., 1986 Explorando la ciudad, Edit. FCE, México..
- Hienaux, N. D., (compilador), 1989. Teoría y praxis del turismo del espacio turístico. UAM-Xochimilco, México.
- Hostettler, U., 1996. Hablando del cambio: testimonios de la tradición oral maya del centro de Quintana Roo. *In: U Hostettler (ed.), Los Mayas de Quintana Roo. Investigaciones antropológicas recientes. Arbeitsblätter Nr. 14 des Instituts für Ethnologie der Universität Bern*.
- INEGI 2000. Cuaderno estadístico municipal, edición 1999. Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, Edit. INEGI, México.
- Sierra Sosa, L. A., 1998. Trabajadores migrantes en tierra propia. Población maya y mercado de trabajo en Chetumal, Quintana Roo. *In: Revista Secuencia*, núm. 40, Edit. Instituto Mora, México, 1998.
- Wallerstein, I., 1979. El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI, Edit. Siglo XXI, España, 1979.
- Wallerstein, I., 1988. El capitalismo histórico, Edit. Siglo XXI, España, 1988.
- Secretaría Estatal de Turismo, 2001. Cancún, Quintana Roo, México.

## **La Transversalidad en el ordenamiento ecológico territorial: experiencias de Campeche y Yucatán**

*Jorge I Euán Avila, Evelia Rivera Arriaga,  
Ma. de los A. Liceaga Correa, Ana García de Fuentes,  
Gerardo Palacio Aponte y Guillermo J. Villalobos*

### **Introducción**

Múltiples conceptos han sido recomendados para desarrollar e instrumentar acciones que contribuyan de forma efectiva al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones costeras, en particular en aquellas situaciones en las que crecientemente los pobladores ven amenazada la funcionalidad de los ecosistemas sobre los que la actividad económica y social descansa. Conceptos como descentralización, gobernanza, co-manejo, manejo integrado, empoderamiento o facultamiento, apropiación, transversalidad, entre otros, han sido recomendados por diversas agencias internacionales (UNEP, Banco Mundial, OECD, USAID, CIDA) como medidas para favorecer el desarrollo y la conservación en el uso de los ecosistemas. Estos conceptos han permeado a los gobiernos nacionales para tratar de cambiar sus formas de actuación y de cooperación entre sus dependencias y niveles de gobierno; extendiendo, además, la

toma de decisiones a grupos interesados. En México, los principales instrumentos de planeación para el uso sustentable de grandes espacios son el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial impulsados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) respectivamente. A lo anterior habría que reconocer que a menor escala, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a través del sistema de Áreas Naturales Protegidas, constituye el primer esfuerzo de zonificación del uso del suelo en pequeñas áreas. Actualmente 38 ordenamientos han sido concluidos y otros 18 se encuentran en proceso de desarrollo. (<http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/ordenamientoecologico/Pages/ordenamientos.aspx>).

En los diferentes capítulos de este libro se han discutido diversos conceptos que abonan hacia mejores formas de gobierno; en éste se aborda el concepto de transversalidad a partir de las experiencias de los estados de Campeche y Yucatán en el desarrollo de sus respectivos Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial Costero. Se enfatizan acciones conducentes a una “gestión transversal” del territorio, tales como mejorar y/o crear los arreglos institucionales y los instrumentos operativos con una visión integral del manejo de los espacios. Se reconoce que la aplicación efectiva de la transversalidad en los Ordenamientos Ecológicos del Territorio (OET) requiere considerar, entre otros aspectos, la relación inter e intra instituciones gubernamentales y privadas, grupos de usuarios, así como entre ecosistemas, escalas geográficas y disciplinas que resultan involucradas.

## **Antecedentes**

El uso del concepto de transversalidad en este trabajo es considerado como la inclusión sistemática, global y desde todos los ámbitos, de valores y actitudes relativos a temas de gran importancia social, pero no suficientemente reflejados en el interés institucional (CERES, 2007). En la actualidad se viene insistiendo en la formación ambiental como parte del patrimonio cultural de un país, y su transversalidad en la educación es fundamental para abordar temas como el del calentamiento global del planeta. Se menciona también a la geografía como una disciplina que contribuye a la transversalidad con su enfoque interescalar. En otras acepciones de la transversalidad se menciona la de equidad de género. Recientemente, el gobierno mexicano se ha comprometido a trabajar en pro de la equidad de género en el marco de la ley que rige al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y que establece los criterios de transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género, el federalismo y el fortalecimiento de vínculos con los Poderes de la Unión y con los tres órdenes de gobierno (AMPYAC, 2007).

En México es posible que la SEMARNAT sea pionera en hacer explícita su intención de adoptar y promover el concepto de transversalidad dentro de la política pública. La concibe como un proceso que se realiza “mediante el concurso de diversas dependencias gubernamentales, unidas bajo un objetivo común, mediante un esquema organizacional descentralizado, en respuesta a un problema público que no puede tratarse efectiva ni eficientemente desde un ámbito sectorial o por una sola dependencia gubernamental o un grupo reducido de ella” (SEMARNAT: 2004b; 4-5). El concepto se ha convertido en una meta prioritaria del sector ambiental sobre las políticas públicas para el desarrollo sustentable.

## Transversalidad en el OET

La ley mexicana define el OET como el “instrumento de política ambiental que tiene por objeto regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos” [LGEEPA/Fracción XXIII]. Para su elaboración se cuenta con criterios metodológicos generales basados en las Guías Metodológicas para la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (2ª Generación), elaboradas por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en los términos de referencia proporcionados por la SEMARNAT y la SECOL.

Ahora bien, considerando el concepto de transversalidad, el eje transversal del OET es la ecología. En efecto, en el OET se manifiesta la necesidad de propiciar un desarrollo sustentable tomando en cuenta los efectos de las actividades humanas sobre los ecosistemas. Como instrumento de planeación y de política pública, el OET pretende asegurar que los proyectos, programas e iniciativas del Estado y de la iniciativa privada incorporen una adecuada gestión ambiental para proteger los recursos naturales y servicios de los ecosistemas. Con su adopción se pretenden alcanzar condiciones de desarrollo sostenible regional en forma integral, incrementar el valor agregado a los recursos naturales, promover su conservación, proteger la diversidad biológica y cultural, armonizar las diferentes regulaciones, promover mecanismos de gestión participativa y propiciar la equidad de género, entre otros.

Para lograr la transversalidad, diversos autores han sugerido la necesidad de una concepción integral de los procesos naturales, sociales, políticos y legales; de la participación activa y corresponsable de las dependencias e instituciones públicas (de gobierno) y privadas tales como universidades, centros de investigación y ONGS para trabajar de forma conjunta, así como sumar y compatibilizar objetivos que conlleven el desarrollo de actividades relacionadas con cada una de estas dimensiones; y de una asignación clara de responsabilidades y de los recursos adecuados, así como de indicadores que hagan posible el seguimiento y evaluación de las acciones que se propongan.

Por otra parte, es indispensable institucionalizar los mecanismos que aseguren la puesta en práctica, coordinación y monitoreo de las acciones, lo cual requiere de un convencimiento por parte de los líderes políticos y técnicos. Importante y complementario es también desarrollar en las comunidades un sentimiento de propiedad de los recursos naturales y de respeto a la convivencia en un espacio común.

## Términos de referencia del OET

De manera general, los términos de referencia del OET consideran, entre otros, cuatro elementos importantes para la transversalidad:

- **Geográfico:** Predetermina la escala cartográfica del análisis. Parte del potencial de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) como la herramienta fundamental para el análisis y la síntesis cartográfica. La geografía por su propia naturaleza y a través de sus herramientas de trabajo: cartografía, percepción remota, y los sistemas de información geográfica, ofrece una mejor interpretación de la complejidad de los

procesos en su dimensión espaciotemporal que favorece la comprensión y resolución de los problemas ambientales y territoriales (Alberto, 2005).

- **Multidisciplinario:** Indica las temáticas mínimas que deben ser consideradas, a través de un listado organizado en seis grandes áreas: natural, económica, social (demográfica), sectorial (actores y conflictos), gubernamental y legal. Las múltiples interrelaciones entre los procesos físicos, biológicos, sociales y económicos que se desarrollan en la costa requieren de una interpretación integral que permita que el ordenamiento realmente pueda incidir en beneficio de la población y en un uso racional de los recursos naturales. La problemática ecológica como eje transversal plantea elementos importantes de análisis sobre las funciones de los hábitats, y sobre la forma en que el hombre se integra y utiliza los ecosistemas.
- **Actores:** Considera fundamental la incorporación del conocimiento experto de los sectores y actores locales y de sus conflictos. En los términos de referencia del ordenamiento, los intereses divergentes de los distintos actores involucrados se plantean en términos de compatibilidad, sinergia, incompatibilidad o neutralidad entre sectores (entendiéndose como sectores productivos, sin hacerlo explícito). En las zonas costeras los sectores productivos están formados por grupos cuyos intereses pueden ser divergentes, es decir, la convergencia o divergencia no se da sólo entre pesca y turismo o extracción salina, sino entre actores específicos de cada grupo, cooperativas pesqueras, salineras y prestadoras de servicios turísticos, grupos interesados en la conservación, empresarios de la pesca, de la industria salinera, hoteleros, etc. En el ordenamiento, la compatibilidad o incompatibilidad y la relación con el medio ambiente se plantean en términos de conflictos entre actores, no sólo entre sectores.
- **Inter-gubernamental:** Involucra la supervisión y participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) a través de sus secretarías y regidurías. La participación de los diferentes niveles de gobierno en la instrumentación del ordenamiento es resultado del actual proceso de descentralización, en el que las diversas jurisdicciones y responsabilidades no acaban de operar de acuerdo a los esquemas establecidos a partir del proceso descentralizador. En el caso de los niveles municipales, en ellos recaen las autorizaciones de usos del suelo, permisos de construcción, etc. Mientras que las ANP's pueden ser de jurisdicción federal, estatal (y en pocos casos municipal), pero involucran asentamientos urbanos cuyo ordenamiento es municipal. Por otra parte, son de jurisdicción federal la Zona Federal Marítimo Terrestre (20 m de playa desde la pleamar mayor, 10 m en bordes de humedales permanentes o semi permanentes) y el mar territorial y patrimonial. Su ordenamiento compete a otras instituciones.

## Características y aprendizajes locales

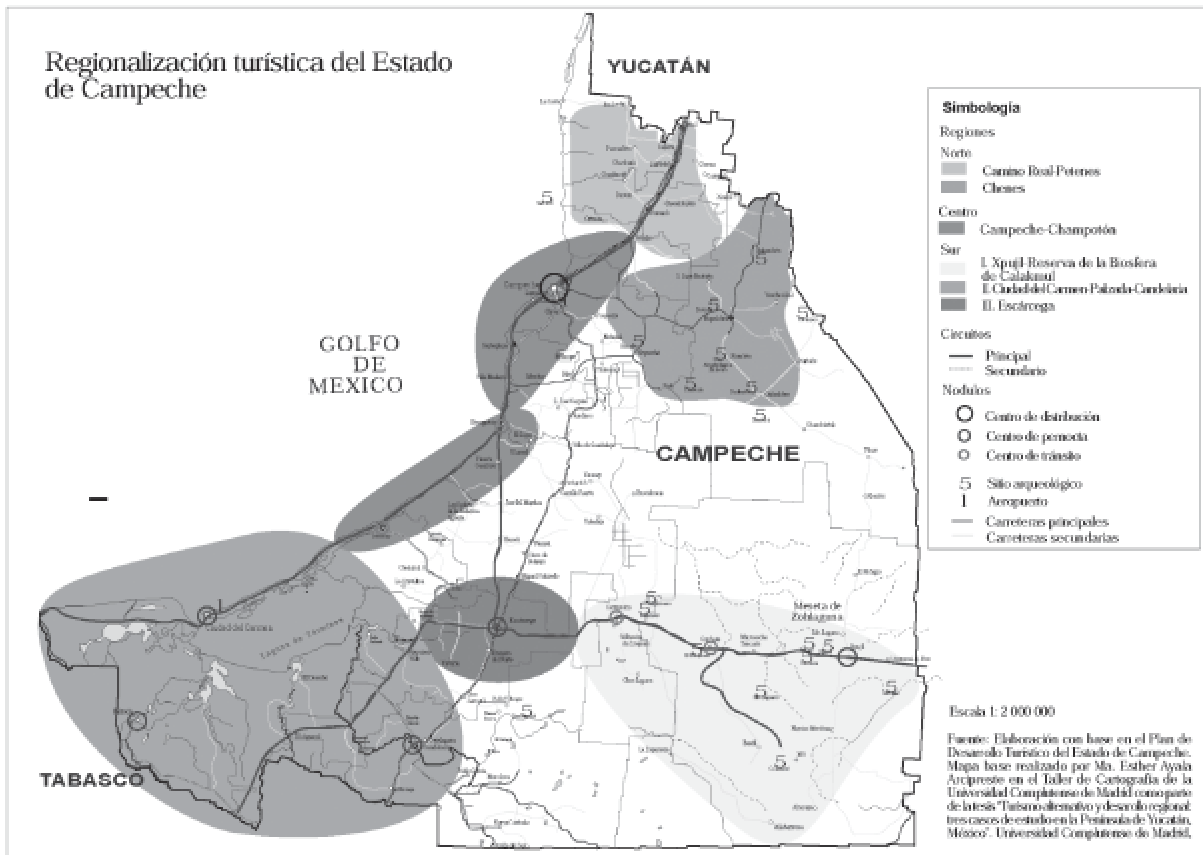
### *Caso Campeche*

#### Transversalidad de niveles de gobierno (política) en el OET

La intención de ordenar el territorio campechano partió de las autoridades estatales de dos dependencias: la Secretaría de Obras Públicas (SEOPC) y la Secretaría de Ecología (SECOL). Ambas dependencias iniciaron una sinergia que comenzó en el año 1999 con el ordenamiento territorial de todo el estado, y que en la actualidad ha llevado a iniciar el



ordenamiento ecológico de cada uno de los municipios y a realizar un estudio de zonas con litoral para la zona costera de Campeche.



La ventana de oportunidad para llevar a cabo acciones de ordenamiento para la zona costera fue la política estatal de desarrollar proyectos turísticos de playa. El paradigma de transversalidad en el que se basa el ordenamiento de la franja costera de Campeche, consistió fundamentalmente en el entendimiento de que las playas del estado son sistemas que no podemos situar en un sólo contexto ni en un sólo sector concreto de la actividad política, social o económica; por el contrario, reconocer que las playas junto con los otros ecosistemas costeros y marinos conforman un complejo dinámico, exigió que la política de desarrollo adopte soluciones de sostenibilidad en todas y cada una de sus decisiones y normas.

En este tenor, las agendas políticas de los dos niveles de gobierno -estatal y municipal- han armonizado de tal manera que convergen en intereses y se asisten en sus necesidades. Para cada uno de los procesos de ordenamiento en el estado se ha considerado pertinente y eficiente contar con el mismo órgano ejecutivo, aunque cambiando el correspondiente órgano técnico para dar cabida a titulares e invitados permanentes provenientes de los diferentes sectores para cada caso.

De manera similar, dentro de cada uno de los procesos de desarrollo de los estudios de ordenamiento, la participación de las diferentes dependencias gubernamentales así como de cada uno de los sectores productivos en talleres de participación pública ha garantizado que se tomen en cuenta las opiniones, necesidades, oportunidades y fortalezas de la población en general, garantizándose de esta manera la validez y legitimidad del proceso.

## **Transversalidad de ecosistemas (geográfico) del OET**

El ordenamiento de la zona costera entraña la conceptualización y entendimiento integral de los elementos, sistemas y procesos que la conforman. De esta manera se entiende a la zona costera como un binomio tierra-agua que implica dualidades en la toma de decisiones. La zona costera se extiende mar adentro hasta donde termina la influencia terrestre y continúa tierra adentro hasta el primer parteaguas. En este contexto, la transversalidad geográfica de la costa hace que consideremos todos aquellos ecosistemas que influyen a la tierra y aquellos que son influenciados por ella.

Esta transversalidad también dimensiona los procesos sociales, económicos y humanos de las poblaciones costeras entre sí y de éstas con las de tierra adentro, inclusive con las más distantes. De esta manera, la transversalidad geográfica considera los polos y ejes de desarrollo así como los sistemas de ciudades que en todos los niveles y escalas interconecta a la zona costera con otras zonas y regiones.

El Modelo de Ordenamiento Territorial referido a la zona costera del estado de Campeche pone de relieve la necesidad de un mejor aprovechamiento de los usos y las actividades sobre el espacio costero-marino, con la finalidad de propiciar un óptimo equilibrio ecológico del territorio y, en consecuencia, una mejor calidad de vida de la población.

Así, el ordenamiento consideró como zona de manejo costero el binomio tierramar de la costa, de manera que el polígono se delimitó considerando los siguientes criterios: 1) Límites de áreas naturales protegidas. 2) Zonas de conservación sugeridas por el presente trabajo o por otra iniciativa: para definir áreas de conservación se reclasificó el mapa de vegetación por grados de conservación (áreas conservadas, semiconservadas, semialteradas y alteradas), en función de la estructura poblacional de las comunidades vegetales y su grado de alteración antrópica. 3) Límites de municipios. 4) Áreas con potencial de desarrollo. 5) Límites de ecosistemas costeros y marinos.

Tomando en cuenta lo anterior, dentro del área de manejo costero se tiene al norte la Reserva de la Biosfera Los Petenes y al sur el Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos. La zona centro se delimitó con los criterios mencionados arriba. De igual manera la franja en mar se demarcó por las porciones marinas que ambas ANP's consideran en sus decretos, y en la parte central por el límite exterior de las praderas de pastos marinos. El polígono, entonces, considera 1.3 millones de hectáreas de zona de manejo costero, de las cuales 695,561 son terrestres y 688,977 marinas. Más del 70% es área protegida: Celestún, Petenes y Laguna de Términos; juntas ocupan 1.005,537 has.

Aquí se asientan 518 localidades (INEGI, 2000), de las cuales sólo 18 tienen más de mil habitantes; habitan en ellas más de 400 mil campechanos. Esto corresponde al 58% de la población total estatal. Esta zona concentra más de 3,100 kilómetros de vías de transporte, de las cuales 612 km son carreteras pavimentadas. Un factor importante es que el 90% del área de estudio está por debajo de los 10 metros sobre el nivel del mar.

## **Transversalidad de disciplinas en el OET**

El ordenamiento del territorio se considera como “una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa y una proyección espacial de las políticas sociales, económicas,

ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”, que debe ser consistente con el ordenamiento ecológico del territorio campechano.

Para su comprensión se requiere de un enfoque sistémico de las relaciones que se establecen entre el binomio naturaleza-sociedad y la problemática planteada como resultado de dichas interacciones. Para lograr esto se requiere partir de la misma fuente que origina esa interacción: el territorio, el cual requiere ser abordado a partir de un enfoque holístico que permita la articulación de actividades productivas con la conservación de los recursos existentes; esta añeja incongruencia entre desarrollo y conservación debe encontrar en el ordenamiento ecológico del territorio un punto de equilibrio.

Lograr una perspectiva holística del territorio y de sus estructuras espaciales y de las dinámicas que hacen posible su funcionamiento, permitirá que la sociedad en su conjunto haga un uso más racional del mismo y de los recursos que sobre él existen, de tal manera que el mejoramiento de la calidad de vida no sea solamente un discurso retórico sino realmente el eje que permita orientar y articular una política de ordenamiento costero a la luz del Ordenamiento Ecológico del Golfo de México.

En términos aceptados por las metodologías propuestas por la SEMARNAT, INE y SEDESOL, la regionalización es un proceso de análisis científico mediante el cual se logra la caracterización, sistematización y clasificación taxonómica de las unidades regionales; mismo que consiste en determinar el sistema de división territorial de individuos espaciales de cualquier tipo (administrativos, económicos, naturales, y otros).

De esta manera, una de las premisas básicas para instaurar una política de ordenamiento territorial es la definición de unidades espaciales apropiadas que sirvan como eje para “evaluar la oferta ambiental y la demanda social, por un lado, y su manejo para efectos de planificación sectorial y espacial”.

Partiendo de la regionalización del área de ordenamiento, la problemática ambiental que se presenta, los recursos naturales potenciales y la tendencia de comportamientos afines, se identificaron áreas con un patrón similar de manejo de los recursos; zonas que por sus características y estado actual deben conservarse al constituir sitios de alto interés ecológico y en su caso protegerse; áreas que deberán ser aprovechadas con menor intensidad de uso; y sitios donde pueden ser explotados recursos actualmente subutilizados.

A partir de los criterios arriba mencionados se obtuvieron 575 Unidades Administrativas Naturales (UAN) como inicio de la regionalización del territorio para la construcción del Modelo de Ordenamiento Territorial de la Zona Costera de Campeche. Estas UAN se conformaron por los municipios con propiedades de diferentes tipos y haciendo hincapié en el factor demográfico. Se consideraron únicamente 119 UAN porque tienen población; y de éstas, sólo se tomaron 64 para el modelo porque cuentan con más de 12 indicadores de población, infraestructura (vivienda y carreteras) y servicios. Cada una de estas UAN se analizó a partir de los siguientes índices, que combinados ayudaron a la construcción del Modelo de Ordenamiento Costero:

- Potencial económico. Brinda un panorama sobre la capacidad de cada UAN para que sus habitantes sean empleables, considerando además el acceso a servicios de salud, el porcentaje de PEA y el uso del suelo.

- Infraestructura y servicios. Tiene en cuenta el nivel, tipo y distribución de los servicios públicos y se combina con el índice de infraestructura carretera.
- Inversión pública per cápita y por UAN. Considera la presencia de políticas, administración y programas de gestión, incluyendo los de microregiones, y se obtiene dividiendo la inversión entre la población total de la UAN.
- Presión. Combina el índice de potencial económico con el índice de infraestructura y servicios y la inversión pública per cápita por UAN para determinar las amenazas a las que se vea sometida cada Unidad.
- Susceptibilidad a huracanes. Determina el grado de exposición de una población a eventos catastróficos, y se obtiene con una combinación de la estructura morfo genética del terreno, la inundabilidad del suelo y la adyacencia al mar.
- Naturalidad. Mide la cobertura de vegetación natural vs. la cobertura de áreas transformadas en cada UAN.
- Fragilidad natural. Este índice mide la calidad de los recursos naturales considerando la geomorfología, la geología, el tipo de suelo, el régimen hídrico, la cobertura vegetal y el uso del suelo.
- Vulnerabilidad. Este índice mide el grado de conflicto que existe o que puede llegar a suscitarse en cada UAN, y se calcula considerando la disponibilidad de los recursos naturales en función de la fragilidad medioambiental y la presión de uso antrópica.

Estos indicadores permiten -desde múltiples disciplinas- analizar el territorio, determinar el contexto en el que se encuentra la zona costero-marina de campeche, y establecer las tendencias que cada UAN tendrá que seguir, dependiendo del comportamiento de cada uno de esos indicadores. Esto ayuda a construir escenarios para diseñar las políticas públicas más adecuadas para cada caso.

### **Transversalidad de grupos o interesados del OET**

Una de las primicias del ordenamiento territorial es considerar cada uno de los grupos de usuarios y actores dentro de la franja de manejo costero, y de esta manera, se crean los espacios propicios para el diálogo y el intercambio de información. Las necesidades, proyectos, ideas y temores encuentran canales de comunicación entre unos y otros, sabiendo que habrá respeto, que se tomarán en cuenta sus intervenciones y que son ellos los que van a construir el proceso de diseño del modelo de ordenamiento.

La participación pública en estos procesos es determinante para su validación, ya que al convocar a todos los interesados e involucrados en la zona costera se está invitando a todos los sectores, a todos los niveles gubernamentales, a todos los grupos organizados y al público en general para que forme parte activa y legítima en la toma de decisiones. La participación de cada uno de los grupos ayuda también a que el modelo de ordenamiento sea representativo para el estado completo sin que intervengan desviaciones de ningún tipo.

El modelo de ordenamiento de la zona costera de campeche consideró la realización de 28 talleres de participación pública en total, llevándose a cabo 7 en cada uno de los municipios costeros del estado correspondientes a cada uno de los temas específicos considerados en el estudio: ambiente, desarrollo urbano/rural, economía, legislación y normatividad, y sociedad y cultura. En los talleres participaron autoridades gubernamentales municipales, estatales y federales, ONGS, organizaciones de productores, organizaciones civiles, así como grupos de ejidatarios, grupos indígenas, grupos de mujeres, jóvenes estudiantes, investigadores y docentes de diferentes niveles.

Una parte clave de la participación pública transversal es el acceso a la información completa, oportuna y pertinente del proceso mismo; todo lo cual ayudará a la comunidad a tomar buenas decisiones.

La participación pública en el modelo de ordenamiento es la amalgama del proceso mismo. Por un lado, ayuda a la comunidad a fortalecer sus capacidades para organizarse y tomar decisiones consensuadas. Y por el otro, ayuda a llevar a cabo este proceso de manera transversal para que la comunidad se apropie del modelo. Esta apropiación es la clave para una implementación exitosa y duradera. En conjunto, se tiende a una comunidad empoderada donde las decisiones se tomen dentro de un proceso democrático y desde la base de la comunidad, tomando como referencia el modelo de ordenamiento para planear estrategias de desarrollo.

### ***Caso: Yucatán***

#### **Transversalidad de niveles de gobierno (política) en el OET**

En Yucatán, el desarrollo del programa de ordenamiento fue considerado como parte del ciclo de vida de un proyecto con las etapas de formulación, expedición, ejecución y evaluación. Para la formulación, desde su inicio se observó un interés de las autoridades federales y estatales de cooperar en el desarrollo del proyecto. La delegación federal de la SEMARNAT y la Secretaría de Ecología del Estado se organizaron para constituir los Órganos Técnico y Ejecutivo de los Ordenamientos. Preside el Órgano Técnico el Secretario de Ecología y el Órgano Ejecutivo el Gobernador del Estado. Ambas dependencias se organizaron para realizar las convocatorias y llevar las reuniones y minutas de los órganos. Su papel fue fundamental para identificar al grupo ejecutor que en este caso quedaría conformado por cinco instituciones locales, para acercar al grupo ejecutor con administradores de ANP'S y con los alcaldes de los municipios costeros, quienes participaron en la identificación de proyectos futuros mediante talleres de trabajo. Esta labor de transversalidad seguramente cobrará mayor importancia en las fases subsiguientes del ordenamiento.

#### **Tranversalidad de ecosistemas (geográfico) del OET**

Los términos de referencia poco consideran el estado real del conocimiento territorial en la región, y por otra parte sólo consideran el ordenamiento de la parte terrestre<sup>1</sup>. Ante esta situación y considerando un enfoque sistémico, se tomó la decisión de considerar dos ámbitos de contexto a partir de la línea de costa: un buffer de 10 km mar adentro y un buffer terrestre de 20 km para incluir los municipios costeros y parte de aquellos adyacentes a los costeros. De esta manera el ordenamiento del territorio costero tomará en cuenta su entorno. Es importante mencionar las coincidencias entre los criterios que establecimos y los planteados en la reciente propuesta de Política Ambiental (Alvarez *et al.*, 2006), así como las particularidades locales que obligan a adecuar estos criterios<sup>2</sup>.

Durante el desarrollo del trabajo fue indispensable incluir variables no contempladas en los términos de referencia. Estas nuevas variables están relacionadas con el carácter costero del ordenamiento y con procesos histórico sociales de carácter local. Se incorporaron variables derivadas, entre otros, de los siguientes temas: los tipos de litoral y las características de las playas; las modalidades del turismo y particularmente las relacionadas con el turismo alternativo y el ecoturismo; las características del agua

marina, lagunar y subterránea a partir de diversos indicadores (salinidad, temperatura, conductividad), así como indicadores directos de contaminación en sedimentos y en agua, e indirectos a partir del estado de salud de peces y otras especies; la biodiversidad marina y no sólo la terrestre; los usos del espacio federal (particularmente en lagunas costeras y en playas), y otras variables relacionadas con las actividades naturales de la costa como inventarios de captura y flotas pesqueras, acuicultura y minería de sal. Los diagnósticos temáticos requirieron, en varios casos, incluir una visión a escala estatal y peninsular e incluso nacional y global para lograr

<sup>1</sup> Existen ordenamientos marinos que hasta la fecha se limitan al ordenamiento de las actividades pesqueras, y la delimitación sectorial de ámbitos de acción implicó que en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) el ordenamiento ecológico del territorio costero se circunscribiera al espacio terrestre de los municipios con frente litoral.

<sup>2</sup> En la Propuesta de Política Ambiental Nacional para océanos y costas elaborada para su discusión por la Dirección General de Política Ambiental de la SEMARNAT con fecha abril 2006, se parte de que la zona costera es el espacio geográfico de interacción mutua entre el medio marino y el terrestre y que debe incorporar ambos. En relación a las particularidades se establecen, por ejemplo, los límites de la llanura costera (200m) y plataforma continental (-200m) que en zonas como la Península de Yucatán implican abarcar territorios muy grandes, correspondientes a otra escala de análisis.

una interpretación de la problemática que incluya los factores externos que inciden en la costa considerada como un sistema abierto.

Los criterios rectores para establecer las Unidades de Gestión fueron: a) la delimitación de paisajes naturales considerando procesos que rigen su funcionamiento, por ejemplo, la acumulación de arena que forman las islas de barrera y la erosión creada por el oleaje, las corrientes y el viento que tienen una estrecha relación con el libre flujo de sedimentos y con la fijación de las dunas por la vegetación; b) la ubicación geográfica de los diferentes geosistemas productivos y sociales, que implica definir las áreas de afectación de las mismas; c) el análisis de la manera en que estos geosistemas utilizan e interactúan con los procesos naturales. De esta manera es posible evidenciar cuáles son las modalidades específicas de uso que deben evitarse. Volviendo al ejemplo, las escolleras impiden el libre flujo de arena, generando acumulación en la parte oriental y muy grave erosión en la parte occidental debido al sentido de la circulación de corrientes, oleaje y vientos dominantes; la vegetación, en cambio, fija las dunas y éstas a su vez protegen la parte interior de las barras.

### **Transversalidad de disciplinas en el OET**

El compromiso del sector académico en la elaboración de este ordenamiento llevó a que los especialistas de diferentes disciplinas analizaran y expresaran sus resultados utilizando como lenguaje común, la cartografía. Los mapas resultantes expresan de manera fehaciente el conocimiento disciplinario del autor o grupo de autores. Posteriormente, estas herramientas permitieron al grupo coordinador construir mapas de integración y síntesis a partir del análisis conjunto de los mapas monotemáticos. A partir de los criterios propios de su disciplina, cada especialista o grupo de especialistas utilizó el lenguaje cartográfico como herramienta para el análisis del comportamiento territorial de su información y para la expresión final de sus resultados en uno o varios mapas.

Esto tiene que ver con el planteamiento de Galafassi (2002), quien señala: “La articulación sociedad-naturaleza no puede pensarse como formada por relaciones

lineales que se establecen de forma simple y directa entre fenómenos de racionalidades similares. Los procesos naturales se configuran en base a una serie de principios propios de lo físico y biológico, los procesos sociales y culturales se definen y cobran significación a partir de condiciones y factores específicos pero conformados sobre y en conjunto con los físicos y biológicos a partir de variados procesos de articulación”.

Lo importante aquí es que partimos de conceptualizar los mapas como textos, es decir, de un modelo de comunicación inferencial y no saussureano (Lois, 2000)<sup>3</sup>. Esto implica que los signos y los códigos no son externos ni compartidos; son simples herramientas disponibles para que el investigador exprese su razonamiento. El título, la leyenda, los símbolos guían al lector, le marcan un recorrido que le permite entender lo que expresa el autor sin necesidad de dominar su disciplina, y lo más importante, le permiten recodificar esa información, interpretarla a partir de su propio contexto, confrontarla con los resultados de su propia investigación en otra disciplina (Lois, 2000).

El mapa como texto disciplinario permitió intercambiar conocimientos entre los participantes, en un proceso secuencial que partió de los campos de conocimiento cercanos, hasta transitar al difícil campo de interacción entre las disciplinas sociales, físicas y biológicas. Este proceso ayudó a compartir el conocimiento del grupo de trabajo; permitió la validación y covalidación de la información para eliminar contradicciones, aclarando que la contradicción entre dos mapas no necesariamente implica error en uno u otro, sino que muestra resultados alcanzados a partir de enfoques y puntos de vista que al explicitarse permiten descubrir su carácter complementario. Por ejemplo, el análisis del estado de la vegetación desde el punto de vista biológico y el de uso del suelo, llevó a establecer categorías complementarias; en el primero, vegetación en regeneración en zona de quemazones y en el segundo vegetación en regeneración en zona de ganadería extensiva, cuyos procesos en ambos enfoques pueden ser muy distintos.

### **Transversalidad de grupos o interesados del OET**

La organización de los pescadores (sector social de la pesca) incluye, de acuerdo a lo señalado por salas *et al.* (2006), a las Federaciones centro y oriente, así como a la Unión de Pescadores. Constituidos principalmente por sociedades cooperativas y pescadores independientes, este sector se encarga principalmente de la captura y en

<sup>3</sup> El modelo inferencial propuesto por Paul Grice y Davis Lewis plantea que la comunicación se logra produciendo e interpretando evidencia, en contraposición al planteamiento de comunicación lineal donde ésta es externa al sujeto y se limita a un proceso de codificar y decodificar el mensaje (transmitido directamente o mediado por mecanismos emisores y receptores); el planteamiento central es que decodificar no permite interpretar, ya que el lenguaje visto como código exterior sólo permite una interpretación (Lois, 2000).

algunos casos de su almacenamiento antes de la venta; su participación es principalmente extractiva. El sector privado incluye a empresarios que, además de controlar el procesamiento y la distribución de los productos para su venta, participan y controlan una parte de las labores de captura (Salas *et al.*, 2006). Otros grupos sociales organizados se abocan al ecoturismo a lo largo de la costa; actualmente está en formación una federación que incluye cerca de 20 grupos dedicados a la pesca deportiva, recorridos para la observación de aves y visitas a los ojos de agua y a los manglares y petenes. Otro grupo de actores es el constituido por los ejidatarios, quienes

originalmente fueron los dueños de las tierras que paulatinamente están vendiendo, principalmente las ubicadas en las islas de barrera donde se ha venido desarrollando la urbanización y el uso turístico. En otros casos son los ejidatarios los dueños de las tierras donde se practica la ganadería y la agricultura en la costa. Los diversos grupos de mujeres constituidos a lo largo de la costa, integran un tipo de actores con una participación creciente a través proyectos productivos y ecológicos con los que pretenden contribuir al ingreso familiar y participar en la protección del ambiente, por ejemplo, mediante actividades de reforestación. Lo anterior se vincula, además, al fortalecimiento de la equidad de género y al fomento de la educación ambiental.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El sesgo ambiental del ordenamiento ecológico no debe ignorar que el ordenamiento del territorio es la proyección en el espacio de políticas tanto ambientales como sociales, culturales y económicas de una sociedad para lograr una aplicación efectiva. Tanto en Campeche como en Yucatán prevalecen aún estilos de desarrollo en los cuales la transversalidad de agendas entre dependencias y entre niveles gubernamentales es todavía una aspiración. El modelo de ordenamiento territorial costero en cada entidad hace evidentes los avances y limitaciones de esta transversalidad, así como la necesidad imperiosa de impulsarla.

Incorporar el enfoque de transversalidad en sus diferentes conceptualizaciones en un análisis de los modelos de ordenamientos territoriales costeros, significa considerar diferenciadamente las necesidades y potencialidades de cada sector y de cada nivel de gobierno, así como de cada actor y usuario en la planificación de los usos de los recursos y de los espacios costeros, así como en los procesos de ocupación de los mismos.

Si bien en su desarrollo ambos casos abordaron algunos aspectos de la transversalidad, en el corto plazo enfrentarán el reto de su instrumentación y de su seguimiento. Como se ha mencionado, llevar a cabo las acciones que conduzcan a la gestión transversal del territorio requiere de una serie de acciones entre las que será necesario revisar los arreglos e instrumentos para la coordinación de múltiples aspectos. Es posible que ambos ordenamientos se instrumenten bajo las estructuras actuales de gobierno que si bien contemplan la necesidad, los ordenamientos no establecen el marco necesario para instrumentarlo y darle seguimiento, sin embargo, las autoridades reconocen la naturaleza cambiante del programa y del papel de los órganos o consejos técnicos para su constante actualización.

Dentro del diseño de los modelos de ordenamiento territorial y su instrumentación es necesario considerar, además de las relaciones entre los diferentes sectores, las relaciones entre los actores y usuarios al interior de cada sector. Los conflictos en muchas ocasiones también surgen al interior de los sectores ante la diversidad de modalidades de uso y poderes.

Comprender cabalmente los grados de fragilidad y los procesos que rigen el funcionamiento de cada paisaje natural, así como la manera en que los distintos geosistemas productivos y sociales se implantan en ellos, es fundamental para establecer criterios de uso acordes con la sostenibilidad natural y el bienestar social. La delimitación de Unidades de Gestión Ambiental debe basarse en el conocimiento anterior, y los criterios de uso deben aplicarse respetando principios de jerarquía, equidad y complementariedad.



Dado que los territorios sujetos a ordenamiento no son sistemas cerrados, es fundamental, por una parte, que a nivel general se establezca una estructura jerárquica claramente definida para los objetivos de los ordenamientos a diferentes escalas y, por la otra, que en ordenamientos regionales como los aquí presentados se considere el impacto local de procesos ubicados fuera de sus límites territoriales, así como los impactos que su implementación pueda generar más allá de sus fronteras.

Asegurando una amplia representatividad regional, los órganos o consejos Técnicos podrían convertirse en un instrumento que además de favorecer la transversalidad trascendiera la sexenalidad, y funcionara como un comité permanente, bajo la dirección del Secretario en turno, para dar seguimiento al proceso de ordenamiento.

Finalmente, considerando el ciclo de desarrollo del ordenamiento es fundamental establecer un Centro de Monitoreo que aglutine la verificación del cumplimiento de los criterios y políticas dentro de cada unidad de gestión. Los instrumentos podrían incluir Foros Locales de Participación Pública, la actualización constante de la Bitácora Ambiental y la creación de un centro de datos costeros con capacidades en SIG y percepción remota.

## **Bibliografía**

- Alberto, J. A., 2005. La geografía y su contribución a la transversalidad: geografía y educación ambiental, Revista Digital del Instituto de Geografía, Geografía 2, Instituto de Geografía (IGUNNE), Facultad de Humanidades. UNNE, Argentina.
- Álvarez, P., G. A. Pérez, R. Rosado y J. C. Aguilar (Coordinadores y editores), 2006. Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas: Estrategias para su Conservación y Uso Sustentable. Dirección General de Política Ambiental, Integración Regional y Sectorial. SEMARNAT. 86 p.
- AMPYAC. 2007. Anuncian nueva ley para proteger a las mujeres de la violencia (en línea). Asociación de Municipios por Yucatán, A.C. [Consulta: 06/06/07], <http://www.ampyac.org.mx>
- CERES, 2007. Transversalidad (en línea). CERES (Creando Empleos para Resolver la Exclusión Social). Iniciativa Comunitaria EQUAL 2004-2007, Andalucía. [Consulta: 06/06/2007]. <http://www.ceresjerez.es/formac-transversal.html>
- Galafassi, G., 2002. Racionalidad moderna y problemática ambiental: Una interpretación a la luz de la articulación sociedad-naturaleza. *In*: G. Galafassi y A. Zarrilli. Ambiente, sociedad y naturaleza: Entre la teoría social y la historia. Bernal (Bs. Aires). UN Quilmes Ediciones, 13-62p.
- Lois, C. M. 2000. La elocuencia de los mapas: un enfoque semiológico para el análisis de cartografías. Doc. Anál. Geogr. 36. 93-109.
- Palacio-Prieto J. L., M. T. Sánchez-Salazar, L. F. Puebla-Gutiérrez, e Y. García-Moctezuma, 2001. Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial (primera parte: Fases I y II). Convenio específico de colaboración Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL/UNAM Instituto de Geografía. 111 p.
- Paré L. y J. Fraga, 1994, La costa de Yucatán. Desarrollo y vulnerabilidad ambiental, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivera-Arriaga, E., G. Villalobos Zapata, R. León, O. López Chan, M. Arjona, J. Paredes, T. Saavedra, G. Palacio Aponte, G. Borges, M. González, J. Ramos

Miranda, D. Flores Hernández, y I. Espejel, 2006. Estudio de zonas con litoral para el Estado de Campeche, Proyecto Sedesol-Gob. Edo. Campeche, 658 p.

Salas, S., G. Mexicano-Cíntora, y M. A. Cabrera, 2006. ¿Hacia dónde van las pesquerías en Yucatán? Tendencias, Retos y Perspectivas, CINVESTAV, Unidad Mérida, Mérida, Yucatán, México.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Parte 4**

### **Municipios costeros: desafío de la implementación de políticas públicas en una realidad cambiante**

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

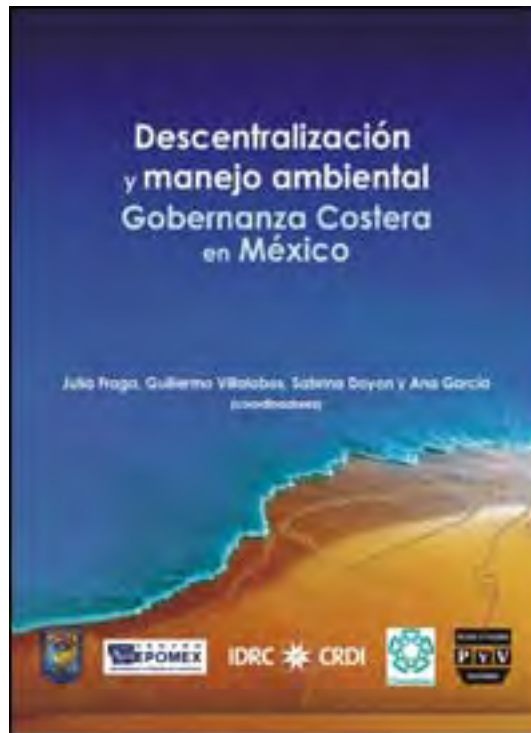
#### **Descentralización, regionalización y atomización en Río Lagartos, las Coloradas y el Cuyo: prácticas y políticas de las comunidades del oriente de Yucatán**

*Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Catherine Leblanc*

#### **Introducción**

Las comunidades costeras mexicanas, en especial las de Yucatán, enfrentan importantes cambios desde hace poco más de un decenio, principalmente en el plano socioeconómico. Su modo de vida es confrontado por transformaciones ligadas al proceso de globalización, al despliegue del neoliberalismo y a diversos cambios políticos nacionales (Labrecque 2000, 2002). En este apremiante contexto, la diversidad de los actores que habitan las costas se manifiesta como nunca antes y da lugar a nuevos desafíos.

La descentralización deviene, en este contexto, un catalizador de los procesos actuantes, pues conjunta las recientes transformaciones políticas en México, la vigencia de las reformas neoliberales y la dislocación del sector social en el país. Sin embargo, aunque la descentralización represente una tendencia fuerte en México, el hecho de que



**DESCENTRALIZACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL  
Gobernanza costera en México**

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

**Descentralización  
y manejo ambiental  
Gobernanza Costera en México**

**Julia Fraga  
Guillermo J. Villalobos  
Sabrina Doyon  
Ana García  
(coordinadores)**



**Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo**  
Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

Primera edición: 2008

© CINVESTAV-IPN, Unidad Mérida  
Km. 6 Antigua carretera a Progreso  
Apdo. Postal 73, Cordemex, 97310,  
Mérida, Yuc., México.

© Universidad Autónoma de Campeche  
Av. Agustín Melgar s/n Col Buenavista  
Campeche 24040 Campeche, México

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá  
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9  
info@idrc.ca/www.idrc.ca

© Plaza y Valdés S.A. de C.V.  
Manuel María Contreras No. 73. Col San Rafael  
México DF 06470. Teléfono: 5097 20 70  
editorial@plazayvaldes.com  
[www.plazayvaldes.com](http://www.plazayvaldes.com)

Calle de Las Eras 30, B  
28670, Villaviciosa de Odón  
Madrid, España. Teléfono: 91 665 89 59  
madrid@plazayvaldes.com  
[www.plazayvaldes.es](http://www.plazayvaldes.es)

Derechos exclusivos de edición reservados  
para Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Prohibida  
la reproducción total o parcial por cualquier  
medio sin autorización escrita de los editores.

ISBN 978-1-55250-429-1 (IDRC e-libro)  
ISBN 978-607-402-100-4 (Plaza y Valdés)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## Índice

preface	<a href="#">i</a>
Prólogo	<a href="#">iii</a>
Acrónimos, figuras y tablas	<a href="#">vii</a>
Directorio de autores	<a href="#">xiii</a>
<b>Introducción.</b> Descentralización y desarrollo sustentable: vinculación entre investigación y políticas públicas	
El contexto: los programas del CIID sobre la gestión comunitaria, pobreza rural y descentralización <i>Brian Davy e Yvan Breton</i>	<a href="#">1</a>
Objetivos, clientela y plan de publicación <i>Julia Fraga y Sabrina Doyon</i>	<a href="#">13</a>
<b>Parte 1.</b> Manejo ambiental y descentralización: un enfoque analítico, institucional y geográfico	
La descentralización a nivel mundial: tendencias y debates <i>Yvan Breton y Agnès Blais</i>	<a href="#">23</a>
Agenda 21 y la descentralización en México <i>Rafael Robles de Benito, Julia Carabias Lillo y Alfredo Arellano Guillermo</i>	<a href="#">35</a>
Descentralización, territorio y ambiente en la Península de Yucatán: una mirada geográfica desde el enfoque de la centralidad <i>Juan Córdoba y Ordoñez</i>	<a href="#">57</a>
La diversidad de estados y municipios en la Península de Yucatán <i>Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Agnès Blais</i>	<a href="#">79</a>
<b>Parte 2.</b> Agencias gubernamentales y participación pública en los municipios costeros	
Alianzas intermunicipales en México: alternativas y ejemplos para la descentralización <i>Cuauhtémoc León, José Sosa y Sergio Graf</i>	<a href="#">91</a>
Áreas naturales protegidas y descentralización en la Península de Yucatán <i>Alfredo Arrellano Guillermo, Julia Fraga y Rafael Robles de Benito</i>	<a href="#">121</a>

La descentralización en el sector pesquero y acuícola y en la investigación: un reto para el Estado <i>Patricia Guzmán-Amaya, Gabriela Morales-García, Carmen Monroy-García y Verónica Ríos-Lara</i>	<a href="#"><u>141</u></a>
<b>Parte 3. Centros de investigación: sectores económicos, comunidades costeras y transversalidad</b>	
La actividad petrolera en Campeche: situación, retos y oportunidades <i>Guillermo J. Villalobos y Evelia Rivera Arriaga</i>	<a href="#"><u>161</u></a>
La pesca en Yucatán: De la abundancia a la escasez, a la fragilidad de las estructuras institucionales <i>Julia Fraga, Silvia Salas y Guadalupe Mexicano-Cíntora</i>	<a href="#"><u>179</u></a>
La actividad turística internacional y su repercusión en la población de Quintana Roo <i>Bonnie Campos, Ligia Sierra y Yuri Balam</i>	<a href="#"><u>203</u></a>
La Transversalidad en el ordenamiento ecológico territorial: experiencias de Campeche y Yucatán <i>Jorge I Euán Avila, Evelia Rivera Arriaga, Ma. de los A. Liceaga Correa, Ana García de Fuentes, Gerardo Palacio Aponte y Guillermo J. Villalobos</i>	<a href="#"><u>219</u></a>
<b>Parte 4. Municipios costeros: desafío de la implementación de políticas públicas en una realidad cambiante</b>	
Descentralización, regionalización y atomización en Río Lagartos, las Coloradas y el Cuyo: prácticas y políticas de las comunidades del oriente de Yucatán <i>Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Catherine Leblanc</i>	<a href="#"><u>239</u></a>
Organizaciones municipales, participación comunal y descentralización de políticas públicas en áreas costeras del Estado de Yucatán. El caso de la micro cuenca costera de Chabihau <i>Eduardo Batllori, Teresa Munguía, Teresa Castillo y Federico Dickinson</i>	<a href="#"><u>259</u></a>
Análisis de los mecanismos de concertación y participación social: el caso de la región Costa Maya (Mahahual, Quintana Roo, México) <i>Bonnie Campos y Ana Pricila Sosa Ferreira</i>	<a href="#"><u>283</u></a>
La organización social, modernización y utopías entre los pescadores riberños de la Península de Atasta e Isla Aguada en Campeche <i>Javier Villegas Sierra y Ramón Martínez Beberaje</i>	<a href="#"><u>305</u></a>
Estrategias locales de planeación: Instituto Municipal de Planeación del Carmen ante los retos de la descentralización en Campeche <i>Guillermo J. Villalobos y Cristina Jaber Monges</i>	<a href="#"><u>325</u></a>
<b>Conclusión Final</b>	
De panaceas a esfuerzos reflexivos sobre	<a href="#"><u>341</u></a>

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Prefacio**

Si bien esta publicación trata de la descentralización en una región particular de México, la península de Yucatán, se inscribe dentro de las intervenciones a una escala mucho más amplia que siguieron a la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. Para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) la investigación orientada hacia la resolución práctica de problemas de manejo y gobernanza constituye un eje central que ha sido aplicado en varios países de América Latina, África y Asia, y continúa siendo parte integral de sus esfuerzos a futuro. Este enfoque internacional y comparativo indica que desde su inicio la presente publicación, además de profundizar un tema importante en el contexto ambiental y político mexicano, busca atraer lectores provenientes de horizontes más amplios.

De hecho, sin negar la especificidad del caso yucateco, el proceso de descentralización que está tomando forma en su gestión ambiental tiene un gran valor ilustrativo tanto desde un punto de vista analítico como práctico. El primer punto a destacar es que con una población que sobrepasa los 100 millones de habitantes, repartidos en sub-regiones caracterizadas por fuertes desigualdades, México ha sido un país fuertemente centralizado durante muchas décadas. La llegada relativamente reciente de un pluralismo político y de nuevas alianzas con la sociedad civil ha generado dentro del aparato administrativo varias iniciativas de descentralización, cuyos estudios y análisis, ya numerosos por parte de autores nacionales, subrayan con eficiencia la necesidad de tomar en cuenta las particularidades regionales y locales. Se encuentran en este nivel general muchas lecciones que podrían ser aplicadas en otros contextos económicos y políticos, y en las cuales el tema de la descentralización sigue siendo un proceso experimental.

Por otra parte, esta publicación busca llamar la atención sobre una dimensión sumamente importante cuando se trata de descentralización: los vínculos e intercambios entre administradores e investigadores y con las poblaciones locales, sea a nivel de municipios o de comunidades. Si los primeros, por definición, tienen un mandato de planeación a nivel nacional, los demás pueden entrar con más detalles en temáticas regionales o sectoriales, muchos de ellos trabajando a niveles locales dentro de las ONGS. Esta publicación advierte a la vez las dificultades y las ventajas de promover una colaboración más fuerte entre estas personas que laboran en instituciones y a escalas diferentes. En otras palabras, si la descentralización presupone, a nivel político, una cierta delegación de poder y de recursos financieros del centro hacia la periferia con acuerdos o compromisos legales, debería prevalecer una orientación similar entre los encargados de su factibilidad y aplicación en contextos o sectores dados. Reuniendo

investigadores de instituciones federales y estatales y de centros universitarios, esta publicación representa una ocasión ideal para profundizar en las redes de comunicación que presupone un proceso de descentralización y sobre todo evaluar sus costos de transacción.

No podemos terminar este prefacio sin mencionar el apoyo financiero y logístico de la Rectora de la Universidad Autónoma de Campeche Mtra. Adriana del Pilar Ortiz Lanz, y especialmente la contribución de Jorge Gutiérrez del Centro EPOMEX-UAC por su trabajo de edición. Al Dr. Ivan Ortega, Director del CINVESTAV-Mérida. Agradecemos también al CIID-Canadá y a su representante, Dr. Brian Davy, por haber iniciado varios proyectos de manejo costero en la Península de Yucatán en los últimos años. Agradecemos la importante contribución de Leila Khafash en la coordinación y comunicación con los autores de esta publicación. A Isela Rodríguez por la corrección de estilo a los capítulos. A Nidia Echeverría por su apoyo logístico y a la maestra Julia Carabias por su contribución para el prólogo y contraportada de este libro

*Yvan Breton*

## **Prólogo**

La creciente complejidad de las agendas nacionales ambientales, cada vez más vinculadas con los temas del desarrollo económico y social, ha ido paulatinamente dificultando su gestión y las formas convencionales de administración están quedando rebasadas. La falla de los gobiernos para atender las demandas de la población, la falta de credibilidad por la distancia entre gobernantes y gobernados, la ineficiencia e incapacidad, la escasez de recursos humanos y económicos, la falta de transparencia e incluso la corrupción, así como los excesos de intervencionismo político, entre otros factores, han ido debilitando a los gobiernos centrales y obligado a transitar hacia nuevos esquemas más incluyentes.

Por otro lado, crece la presión de una sociedad plural, cada vez más organizada, que demanda formas más participativas de gobernar, así como espacios y mecanismos para influir en la planeación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas y en la toma de decisiones.

La gobernanza ambiental reconoce que el gobierno no es el único agente que debe responsabilizarse de la gestión de los problemas ambientales sino que la solución está en hacerlo junto con la sociedad. Este reconocimiento ha generado la aparición de diversos mecanismos de participación privada y social para involucrarse en los temas de la agenda pública ambiental. Gobernar consiste hoy en crear interdependencia entre los actores públicos y privados, políticos y civiles de una sociedad.

Estos enfoques más incluyentes, que acercan a gobernantes y gobernados en la toma de decisiones, requieren forzosamente trasladar parte del proceso de toma de decisiones a los niveles locales, pero siempre regido bajo los preceptos de las normas y políticas nacionales que garanticen que los intereses de la nación deben anteponerse a los intereses locales.

Este proceso implica el fortalecimiento de las capacidades regionales para definir sus propias modalidades de desarrollo, reflejando la diversidad biológica, social, política y



económica de cada región. Es mucho más que la delegación de poder o la transferencia de funciones. Se trata de consolidar la gestión de las autoridades locales para que cuenten con las facultades y atribuciones necesarias para conducir el desarrollo regional sustentable, en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo sustentable.

La descentralización implica una mejor distribución de competencias y por ello la transferencia a las instancias locales de responsabilidades que antes estaban asignadas a la Federación, sin que la autoridad nacional pierda su carácter rector de la política nacional. Esta simple definición genera complejos y tensos equilibrios, y tiene límites que reflejan los riesgos de distribución de funciones y capacidad de decisión.

La legislación mexicana ha avanzado mucho en la última década sobre este tema. De hecho fue uno de los ejes centrales de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996. Sin embargo, la descentralización en materia ambiental está aún en proceso y ha sido un tránsito lento y difícil por muchos factores, entre ellos, por la necesidad de incrementar las capacidades locales, institucionales, normativas, financieras y humanas para desempeñar las nuevas funciones, a lo cual se suma la reticencia de las autoridades centrales de perder poder.

El tema se hace más complejo cuando se trata de la gestión de espacios geográficos en donde se carece de políticas claras. Este es el caso de las zonas costeras, espacios de gran fragilidad y productividad, cada vez más poblados y con intereses opuestos entre la conservación y el desarrollo. Las fuertes presiones de desarrollo, turístico, pesquero y la actividad petrolera, se enfrentan a la necesidad de conservar estos espacios indispensables por su importancia biológica y ecológica, ya que generan servicios ambientales que rebasan el interés de la población local, hasta el ámbito nacional y mundial. Estos espacios, pese a su importancia nacional estratégica, han carecido de una política integral clara de desarrollo sustentable y se han normado de manera sectorial, en algunos casos de manera sobrerregulada y en otro con una completa carencia de normatividad.

Sin duda, la gobernanza de las zonas costeras requiere de los procesos mencionados de involucramiento de los actores locales, de la participación responsable de la sociedad organizada, y de la descentralización a las autoridades locales. Y es en estos espacios en donde los procesos se enfrentan en un sinnúmero de conflictos. Por un lado, la definición de las atribuciones federales y locales en áreas tan estratégicas, incluso de seguridad nacional, sujetas a fuertes presiones, y por otro, la falta de acompañamiento de verdaderos procesos de participación local. Es muy común que la descentralización de la federación a las autoridades estatales, no vaya seguida de la descentralización de las autoridades estatales a las municipales. Y también lo es que las disposiciones de los municipios se enfrenten a las normativas de la federación, como ocurre entre los ordenamiento ecológicos y los ordenamientos territoriales.

Recientemente la SEMARNAT dio a conocer la Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México, en donde se señalan las estrategias para la conservación y uso sustentable de los mares y costas. Esta política, surgida de un esfuerzo articulador y de creación de consensos entre los diferentes sectores, pretende ordenar las actividades antropogénicas desde la perspectiva de la seguridad de los ecosistemas, la protección civil de los habitantes y la conservación de los bienes económicos de las zonas costeras.

La descentralización en las zonas costeras es uno de los temas de la agenda pública ambiental más complejos, pero encuentra en las tendencias actuales condiciones favorables para avanzar.

Es en este contexto que la obra que aquí se presenta “Descentralización y Manejo Ambiental. Gobernanza Costera en México”, constituye una importante aportación de sistematización, análisis y generación de orientaciones para mejorar las políticas públicas, tal y como ha caracterizado a los trabajos que coordina el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Esta es una obra con un enfoque interdisciplinario en donde concurren visiones, marcos conceptuales y metodologías de las ciencias sociales y naturales, no como una suma de disciplinas, sino como una forma de entendimiento de estos sistemas complejos. En sus diez y seis capítulos organizados en cuatro partes, los autores abordan desde los contextos más generales de la descentralización, sus conceptos, alcances, riesgos, situación global y requisitos, hasta las múltiples formas que adquieren los procesos de descentralización sectoriales y los conflictos que surgen en la gestión de la pesca, turismo, y actividad petrolera.

Asimismo, analiza diferentes experiencias de descentralización hacia los niveles municipales, de participación social y del rol de los centros de investigación, y relata las graves contradicciones que se han presentado entre el desarrollo y la conservación, por cierto aún no resueltas, como en el caso de la Costa Maya de Quintana Roo. Hace referencia también a la crítica situación de no tener los mecanismos adecuados para que el conocimiento que generan las instituciones de investigación influya en la toma de decisiones de las políticas públicas. Es un libro que refleja la pluralidad de pensamientos en este tema y por ello es muy enriquecedor.

Los editores Julia Fraga, Guillermo Villalobos, Sabrina Doyon y Ana García cierran con un capítulo espléndido, que logra una excelente síntesis y que sus autores, modestamente, lo refieren como conclusiones, cuando realmente son recomendaciones o, al menos, orientaciones. El capítulo, cuyo título ya de por sí es muy sugerente “*De panaceas a esfuerzos reflexivos sobre la descentralización y los procesos de gobernanza costera*”, sistematiza muy bien los puntos nodales del tema de la descentralización en estas zonas frágiles, complejas y abandonadas por la gestión pública, como son las zonas costeras.

El tema sin duda debe seguir madurando, no es un capítulo cerrado. Ni siquiera están claramente definidos todos los límites de la descentralización para garantizar la integridad de la nación, de las políticas nacionales y del funcionamiento de la naturaleza, que no reconoce fronteras geopolíticas. Esta obra aporta lecciones muy enriquecedoras que deben ser tomadas en cuenta en la planeación, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas locales de las zonas costeras. Sin embargo, sus alcances no se limitan a la Península de Yucatán, su valor radica en que son lecciones que sirven para el análisis de las políticas de las zonas costeras del país, por supuesto con las particularidades de cada región, y para las políticas de descentralización en general.

*Julia*

*Carabias*

## **Acrónimos**

BANPESCA

Banco de Desarrollo Pesquero

CANAINPESCA	Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola
CCDS	Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable
CEDRUS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CFDO	Community Fisheries Development Office (Camboya)
CICY	Centro de Investigación Científica de Yucatán
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIDA	The Canadian International Development Agency
CIID-Canadá	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CINVESTAV-IPN	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida
CMDRS	Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable
COLMEX	El Colegio de México
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPESCA	Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DGZOFEMATAC	Dirección General Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros (SEMARNAT)
ECOSUR	El Colegio de la Frontera Sur
EPOMEX-UAC	Centro de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México- Universidad Autónoma de Campeche
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, Banco de México
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
FONDEN	Fondo Nacional de Desastres
GPA	Programa Global de Acción
GPS	Global Positioning System
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación Cd. del Carmen, Campeche
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INP	Instituto Nacional de la Pesca
ITM	Instituto Tecnológico de Mérida
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico
LGPAS	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAN	Unidades Administrativas Naturales

UMAs	Unidades de Manejo de Vida Silvestre
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UQROO	Universidad de Quintana Roo
USAID	United States Agency for International Development
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration, USA
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PEMEX-PEP	PEMEX Exploración y Producción
PDU	Planes de Desarrollo Urbano
PND	Plan nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POET-POEL	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial/Programa de Ordenamiento Ecológico Local
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCAMPO	Programa Alianza para el Campo
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUMA	Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
WRI	World Resources Institute

## Tablas

Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [44](#) que sustentan la descentralización en materia ambiental.

Indicadores seleccionados de la población por municipios costeros de la Península de Yucatán en 2005. Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005. [85](#)

Las nuevas funciones públicas en la era de la gobernanza áreas naturales protegidas de administración federal. [95](#)

Áreas naturales protegidas de administración federal. [123](#)

Principales dependencias encargadas de la expedición de autorizaciones, permisos y concesiones y aplicación de programas de desarrollo al interior de ANP.	<a href="#">124</a>
Gestión de las áreas naturales protegidas estatales.	<a href="#">130</a>
Misión CONANP: Conservar el patrimonio natural de México a través de las áreas naturales protegidas y de los programas de desarrollo rural sustentable en regiones prioritarias para la conservación.	<a href="#">134</a>
Primeros campos petroleros en Campeche.	<a href="#">163</a>
Registro de la población total en el municipio del Carmen y en el estado de Campeche en el ciclo 1950-2005.	<a href="#">166</a>
Población ocupada por sector de actividad económica en el estado de Campeche.	<a href="#">167</a>
Población económicamente activa en Carmen, Campeche.	<a href="#">168</a>
Ejemplos de daños causados por la actividad petrolera al inicio de su inserción a mediados de la década de los setenta.	<a href="#">172</a>
Derrama económica en los principales destinos turísticos del Caribe mexicano, 2003-2004.	<a href="#">204</a>
Derrama generada y ocupación hotelera en Quintana Roo 2004 - 2006.	<a href="#">205</a>
Población de la micro cuenca de Chabihau, por municipio y sexo, en 2000.	<a href="#">265</a>
Población económicamente activa en la micro cuenca de Chabihau, por municipio y sexo.	<a href="#">265</a>
Población económicamente activa (PEA) de las localidades costeras en la micro cuenca de Chabihau, en 2000.	<a href="#">266</a>
La instalación de los CMDRS y su funcionamiento en la micro cuenca de Chabihau	<a href="#">270</a>
Relación de aportaciones oficiales en los municipios de la micro cuenca de Chabihau por dependencias gubernamentales, 2005.	<a href="#">272</a>
Evolución de la población en Cancún, Acapulco y Los Cabos: 1970-2005	<a href="#">286</a>
Asociativas en Isla Aguada, Carmen, Campeche 2005.	<a href="#">318</a>
Densidad poblacional del municipio del Carmen y sus principales localidades al 2005.	<a href="#">331</a>

## Figuras

Regionalización turística del Estado de Yucatán.	<a href="#">64</a>
Regionalización turística del Estado de Quintana Roo.	<a href="#">71</a>

Península de Yucatán: tres estados distintos.	<a href="#">81</a>
Sistema de ciudades de México: estructura urbana, jerarquía y vínculos.	<a href="#">99</a>
Área de la Iniciativa Intermunicipal del Río Ayuquila-Armería (sombreado) y Área de la Reserva de Manantlán.	<a href="#">104</a>
Modelo conceptual de la institucionalización del caso Ayuquila.	<a href="#">108</a>
Franjas paisajístico-morfológicas de la costa yucateca.	<a href="#">110</a>
Áreas naturales protegidas en Yucatán.	<a href="#">111</a>
Propuesta de regionalización para la administración de las ANP federales 2007.	<a href="#">135</a>
Comparativo de producción de las especies más importantes (en volumen registrado) durante el periodo 1976-2006 en el Estado de Yucatán.	<a href="#">188</a>
Cambios institucionales de las agencias de gobierno a cargo del manejo pesquero y la ciencia (1970-2007).	<a href="#">190</a>
Regionalización turística del Estado de Campeche.	<a href="#">224</a>
Ubicación de la microcuenca de Chabihau en el Estado de Yucatán.	<a href="#">263</a>
Percepción de los concejales sobre el daño ambiental y social.	<a href="#">271</a>
Sistema costero península de Atasta, Carmen, Isla Aguada y laguna de Términos.	<a href="#">307</a>
Mapa de susceptibilidad y riesgos ante amenazas meteorológicas.	<a href="#">333</a>

## **Directorio de autores**

Alfredo Arellano Guillermo.

Manejo de áreas naturales protegidas. CONANP-Península de Yucatán. Yuri Balám.

Antropología social. Universidad de Quintana Roo.

Eduardo Batllori San

Pedro Biología-hidrología. CINVESTAV-Mérida.

Agnes Blais.

Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.

Yvan Breton.

Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.

Bonnie Campos.

Antropología social. Universidad de Quintana Roo.

Julia Carabias Lillo

Biología, políticas públicas. El Colegio de México.  
Teresa Castillo  
Sociología. CINVESTAV-Mérida  
Juan Córdoba y Ordóñez  
Geografía. Laboratorio de Análisis Geográfico, Departamento de Geografía  
e Historia-Universidad Complutense de Madrid  
Brian Davy.  
Biología, acuicultura, políticas de desarrollo. IISD-Canadá.  
Federico Dickinson.  
Antropología física. CINVESTAV-Mérida.  
Sabrina Doyon.  
Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.  
Jorge Euán Ávila.  
Dinámica espacial de la zona costera. CINVESTAV-Mérida.  
Julia Fraga.  
Antropología social. CINVESTAV-Mérida.  
Ana García de Fuentes.  
Geografía. CINVESTAV-Mérida.  
Sergio Graf.  
Biología. Consultor independiente.  
Andréanne Guindon.  
Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.  
Patricia Guzmán Amaya.  
Biología. Instituto Nacional de la Pesca, SAGARPA  
Cristina Jaber Monges.  
Administración pública. INPLAN-Carmen  
Catherine Leblanc.  
Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.  
Cauahemoc León  
Biología, políticas públicas. Consultor independiente  
María de los Ángeles Liceaga.  
Dinámica espacial de la zona costera. CINVESTAV-Mérida.  
Ramón Martínez Beberaje.  
Sociología. Universidad Autónoma del Carmen.  
Guadalupe Mexicano-Cíntora.  
Biología pesquera. CINVESTAV-Mérida.  
Carmen Monroy García.

Biología pesquera. CRIP-Yucalpetén, INP-SAGARPA.  
Gabriela Morales-García.  
Biología pesquera. CRIP- Yucalpetén, INP-SAGARPA.  
Teresa Munguia.  
Antropología social. Consultora independiente  
Gerardo Palacio Aponte.  
Geografía física. Centro EPOMEX-Universidad Autónoma de Campeche  
Silvia Salas Márquez.  
Biología y manejo de recursos naturales. CINVESTAV-Mérida  
Ligia Sierra.  
Antropología social. Universidad de Quintana Roo, México  
José Sosa.  
Sociología. Consultor independiente.  
Ana Priscila Sosa Ferreira.  
Antropología social. Fideicomiso del Caribe, Quintana Roo, México.  
Verónica Ríos Lara.  
Biología pesquera. CRIP- Yucalpetén, INP-SAGARPA.  
Evelia Rivera Arriaga.  
Manejo costero y política marina. Centro EPOMEX-Universidad Autónoma  
de Campeche  
Rafael Robles de Benito.  
Biología, políticas públicas. Consultor independiente-Ceiba A.C.  
Guillermo J. Villalobos.  
Ecología y manejo de ecosistemas. Centro EPOMEX-Universidad Autónoma  
de Campeche  
Javier Villegas Sierra.  
Sociología. Universidad Autónoma del Carmen.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Introducción**

# **Descentralización y desarrollo sustentable: vinculación entre investigación y políticas públicas**